

Klimaatwetgeving in Nederland. Stand van zaken anno 2010

Citation for published version (APA):

Peeters, M. G. W. M., & van Asselt, H. (2010). *Klimaatwetgeving in Nederland. Stand van zaken anno 2010*. STEM. STEM publicatie No. 2010/2

Document status and date:

Published: 01/01/2010

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

KLIMAATWETGEVING IN NEDERLAND STAND VAN ZAKEN ANNO 2010

HOOFDRAPPORT

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)



Structurele Evaluatie Milieuwetgeving

Auteurs:

Mw. prof. mr. M.G.W.M. Peeters

Dhr. mr. H.D. van Asselt

m.m.v. mw. mr. B.A. Bregman

STEM publicatie 2010/2

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

26 maart 2010

ISBN: 978-90-8958-156-3

B02023/CE0/070/000040

STEM

STEM staat voor "Structurele Evaluatie Milieuwetgeving".

Het programma, en alle binnen dit programma uitgevoerde evaluatieonderzoeken, worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het onderzoeksprogramma loopt van september 2004 tot en met december 2010, en is een concreet vervolg op de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) die de evaluatie van milieuwetgeving tot 1 januari 2004 op zich heeft genomen.

In het meerjarig onderzoeksprogramma worden zowel ex ante als ex post evaluatie van milieuwetgeving verricht. De resultaten van de onderzoeken dragen bij aan kennis inzake regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen. De resultaten van de onderzoeken zullen tevens gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van regelgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de vormgeving van de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.

Per jaar wordt, mede aan de hand van dit meerjarig onderzoeksprogramma, een jaarprogramma opgesteld waarin de concreet uit te voeren evaluatiestudies worden benoemd.

Eerder is in het kader van STEM verschenen:

- 2005/1: Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid; een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland
- 2005/2: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 1: Inleidend rapport
- 2005/3: Decentraliseren of dereguleren? Milieuregulering door decentrale overheden bij deregulering van VROM-wetgeving
- 2005/4: Het milieujaarverslag, zes jaar later
- 2005/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 2: Praktijkonderzoek
- 2005/6: Modernisering van VROM-pseudowetgeving
- 2005/7: De verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU gezien in het licht van concurrentieverhoudingen
- 2006/1: Bijdrage aan de startnotitie evaluatie emissiehandel, juridisch deel
- 2006/2: Evaluatie Besluit financiële zekerheid
- 2006/3: Bodembescherming via ruimtelijke ordening, milieu- en waterspoor
- 2006/4: Evaluatie Kernenergiewet
- 2006/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 3: buitenlandse inspiratie voor besluitvorming in Nederland
- 2007/1: Het beoordelingskader van de IPPC Richtlijn; implementatie, interpretatie en toepassing
- 2007/2: Evaluatie Wet handavingsstructuur en Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer
- 2007/3: Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor
- 2007/4: Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels

- 2007/5: De burger als consument van het milieu; een vergelijking naar alternatieve mogelijkheden ter versterking van de handhaving van het milieurecht
- 2008/1: Evaluatie 'De verwerking verantwoord'
- 2008/2: De rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht
- 2008/3: Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning; het richtlijn voorstel industriële emissies en de actualisatie van milieuvergunning
- 2008/4: Openbaarmaking van milieu-informatie; evaluatie van de uitvoering van verplichtingen uit het Aarhus-verdrag en richtlijn 2003/4/EG
- 2009/1: Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen
- 2009/2: De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving
- 2010/1: Onderzoeksverplichtingen in milieuvergunningen

Verdere informatie is te vinden op www.evaluatiemilieuwetgeving.nl. Daar zijn ook de uitgebrachte evaluatiestudies te downloaden.

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
2 Institutioneel kader	13
3 Reductie van broeikasgassen	17
4 Hernieuwbare energie	21
5 Energiebesparing en energie-efficiëntie	25
6 Afsluiting	29
6.1 Algemeen	29
6.2 Specifiek voor Nederland en voor de nationale keuzes	34

Colofon

Samenvatting

Dit onderzoek geeft een eerste inventarisatie van de in Nederland geldende klimaatwetgeving. Alhoewel terzake klimaatverandering reeds in 1992 – derhalve 18 jaar geleden - een verdrag is ondertekend, dateert de meest belangrijke wetgeving ter beheersing van dit probleem van het afgelopen decennium. Niettemin is er nog veel nieuwe regelgeving in aantocht, voor een groot deel ten gevolge van ontwikkelingen in het Europese recht. Een allesomvattend overzicht van de voor het klimaat geldende Nederlandse wetgeving is nog niet voorhanden, en dit rapport biedt een aanzet daartoe toegespitst op mitigatie van broeikasgassen en op energie.

Het onderzoek laat zien dat de klimaatwetgeving breed en divers is, en dat het veel capaciteit en kennis vergt om alle wetgeving ‘behapbaar’ en coherent te bespreken. Het onderzoek beveelt aan de klimaatwetgeving op een coherente en transparante wijze via bijvoorbeeld een databank inzichtelijk te maken. In aanvulling daarop is, gelet op de enorme complexiteit van de regelgeving, behoefte aan coördinatie van kennis en expertise ter beheersing van dit klimaatpakket.

Terzake de institutionele vormgeving komt het onderzoek tot de conclusie dat er een informele praktijk is in Nederland, en dat er aanleiding is om na te denken over de verdere wettelijke verankering van verantwoordingsmechanismes ter ex ante controle van de top-down gestelde klimaatbeleidsdoelstellingen. Inzake de voor burgers en bedrijven geldende wetgeving komt het onderzoek tot de conclusie dat er een aantal belangrijke subdomeinen te onderscheiden zijn, die op zichzelf ook weer ingewikkeld zijn. Hiermee ontstaat een kans op vergissingen terzake de inhoud van het klimaatpakket. Juist de complexiteit van het klimaatpakket maakt dat het nog steeds nodig blijft om op EU en nationaal niveau aandacht te besteden aan de fundamentele instrumentariumkeuze, niet alleen met het oog op een evenwichtige lastenverdeling maar ook met het oog op de stroomlijning en integratie van wetgeving. Het probleem is evenwel dat de ernst van de natuurwetenschappelijke voorspellingen om actie vraagt, terwijl er, zoals gezegd, nog vragen gesteld kunnen worden over de juiste keuze voor het instrumentarium, niet alleen over de precieze vormgeving van één instrument zoals een heffing, emissiegrenswaarden of emissiehandel, maar ook over optimale combinaties. Het is gelet op de geprojecteerde ernst van het klimaatprobleem welhaast onvermijdelijk dat de Europese en nationale wetgever keuzes zullen maken voordat volledig begrepen wordt hoe de instrumenten het beste kunnen worden vormgegeven.

De hierboven geschetste uitdaging voor de Europese en nationale wetgever is in feite een uitdaging voor wetgevers wereldwijd: in nagenoeg alle ontwikkelde landen, en inmiddels ook in tamelijk ontwikkelde ontwikkelingslanden wordt klimaatwetgeving tot stand gebracht.

Het blijft dan ook van belang om transnationaal te bezien welke overeenkomsten en verschillen er zijn op het terrein van de fundamentele keuze voor doelstellingen en instrumenten, de meer precieze vormgeving van nationale of bovennationale regelgeving, en welke leereffecten over en weer gegenereerd kunnen worden om te komen tot een effectief en evenwichtig pakket aan klimaatwetgeving.

HOOFDSTUK

1 Inleiding

Dit onderzoek beoogt inzichtelijk te maken welke wettelijke bepalingen betrekking hebben op het probleem van klimaatverandering, en hoe op deze wijze het “harde” klimaatbeleid, in de vorm van wettelijke en dus bindende bepalingen, is vormgegeven. Het gaat daarbij om zowel maatregelen die direct gericht zijn op de terugdringing van broeikasgasemissies, maar ook om maatregelen betreffende hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en energiebesparing.

Een belangrijk deel van deze bepalingen is beïnvloed door het internationale en met name het Europese recht. Daarnaast worden door de nationale wetgever keuzes gemaakt, zowel met betrekking tot de inbedding in nationale wetgeving van supranationale normen voor klimaatbescherming, als met betrekking tot de wettelijke vormgeving van nationaal klimaatbeleid. De systematische inbedding van internationale en Europese normen in nationale wetgeving, en de vormgeving van de op uitvoering van internationale en Europese normen gerichte bepalingen, waaronder bevoegdheidstoedeling, besluitvormingsprocedures, rechtsbescherming en handhaving, zijn voorbeelden van overwegend nationale keuzes. Bovendien is de eventuele keuze om een hoger ambitieniveau voor klimaatbescherming aan te houden dan de supranationale ambitie ook van nationale aard.

Het onderzoek beoogt een overzicht te geven van de in Nederland geldende klimaatbepalingen. In een bij dit samenvattend hoofdrapport behorende uitgebreide achtergrondstudie is geanalyseerd in welke wetten deze bepalingen zijn opgenomen, en welke systematiek daarbij is aangehouden. Daarbij is nagegaan:

- of sprake is van (uitvoering van) een internationaal of Europees overeengekomen norm dan wel een nationale keuze,
- of er bijzondere overwegingen zijn geweest inzake de inbedding van de bepaling qua verhouding met andere relevante bepalingen;
- welk bestuursorgaan of welke bestuursorganen bevoegd zijn;
- welke soort bron of activiteit gereguleerd wordt;
- welk reguleringsinstrument wordt gebruikt, en of er sprake is van beslissingsvrijheid voor het bevoegde gezag of de gereguleerde;
- hoe de handhaving is geregeld (gelet op de beperkte omvang van het onderzoek is met name naar de bestuursrechtelijke handhaving gekeken).

Op deze wijze beoogt het onderzoek inzichtelijk te maken hoe de verschillende bepalingen inzake de terugdringing van de broeikasgasemissies en energieregerelateerde bepalingen zich tot elkaar verhouden, en beoogt het een bijdrage te leveren aan het verkrijgen van nader inzicht in een bruikbare structuur voor nationale klimaatbepalingen. Voor zover bekend, is een dergelijke structuur nog niet in de Nederlandse of buitenlandse literatuur gepresenteerd, al zijn daartoe wel enkele bescheiden aanzetten gegeven.¹ Specifiek op het terrein van klimaatverandering en energie zijn door de EU-wetgever niettemin al vele, veelsoortige bepalingen aangenomen. In aanvulling op een reeds omvangrijk pakket is in december 2008 tussen de Europese wetgevende instituties een politiek akkoord gesloten, waarna in het voorjaar van 2009 6 verschillende Europese 'klimaatwetten' (4 richtlijnen, 1 verordening en 1 beschikking) van kracht zijn geworden. Voorts zijn er nieuwe richtsnoeren voor staatssteun uitgevaardigd, dit zijn de "Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming".²

Er is derhalve sprake van diverse klimaatmaatregelen op Europees niveau. Er is geen sprake van één "klimaatkaderwet", noch is voor zover bekend een dergelijke kaderwet in voorbereiding. Uiteraard moet hierbij worden erkend dat op EU-niveau van diverse instrumenten gebruik wordt gemaakt (verordeningen, richtlijnen en beschikkingen), maar misschien zou het toch mogelijk zijn om alle bepalingen, duidelijk gekenmerkt qua rechtsfiguur en grondslag, in één document op te nemen. Een dergelijk document dat alle Europese klimaatbepalingen omvat zal echter moeilijk te begrijpen zijn indien er geen goede structuur ten grondslag zou liggen aan de totstandkoming van de klimaatbepalingen. Deze structuur zal voor een groot deel worden bepaald door de keuze voor het instrumentarium, zoals emissiehandel en/of een heffing, en de figuur van directe normstelling. Naast de keuze voor het niveau van de klimaatambitie is derhalve een fundamentele vraag voor de huidige wetgevers, waaronder de Europese: welke instrumentariumkeuze is geschikt om die klimaatambitie te halen, en hoe kan die het beste in een inzichtelijke structuur worden vormgegeven?

Het moge duidelijk zijn dat het nationale klimaatrecht derhalve voor een groot deel wordt beheerst door Europese keuzes, die verspreid zijn neergelegd over tal van richtlijnen, verordeningen en beschikkingen. Een vraag die daarbij voor de nationale wetgever opduikt is of alle *nationale* bepalingen nu in één wet, een Klimaatwet, moeten worden neergelegd, of dat een andere benadering beter zou zijn.

¹ Een aanzet tot indeling van de Europese secundaire klimaatwetgeving is gegeven door Marjan Peeters, EU Climate Change Policy: Critical Issues and Challenges for the future, International Yearbook of Environmental Law, vol. 16-2005, Oxford University Press, 2007, p. 179-210. Jonathan B. Wiener heeft het verregaande idee gelanceerd om in de nationale rechtsorde slechts 1 reguleringsinstrument te gebruiken, te weten een allesomvattende broeikasgasemissiemarkt: Jonathan B. Wiener, Radiative Forcing: Climate Policy to Break the Logjam in Environmental Law, Duke Public Law & Legal Theory Research Paper Series no. 225, November 2008.

² Zie Pb EU C 82/1 van 1 april 2008. In voorbereiding zijn richtsnoeren voor steun aan bedrijven die onder het Europese emissiehandelssysteem vallen en waarvoor lidstaten voornemens zijn financiële steun te geven.

Ook kan gedacht worden aan een Klimaatkaderwet die niet zo zeer alle klimaatrelevante bepalingen bevat maar die in samenhang moet worden gezien met andere – reeds bestaande – wetten zoals de Wet milieubeheer. De Klimaatkaderwet kan dan overkoepelende zaken regelen, zoals institutionele voorzieningen waaronder de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het behalen van in de wet gestelde doelen en de advisering aan het bevoegd gezag over het te voeren klimaatbeleid. Natuurlijk zal dan ook de verhouding van enerzijds de wetgeving die gericht is op de mitigatie van emissies en de stimulering van hernieuwbare energie met anderzijds de wetgeving die gericht is op adaptatie bezien moeten worden. Dit onderzoek beperkt zich tot een eerste inventarisatie van de huidige bepalingen gericht op mitigatie, maar beoogt daarmee een eerste stap te zetten naar de verdere gedachtevorming in Nederland over het systeem voor de vormgeving van een bindend klimaatpakket op nationaal niveau.

Tijdens het onderzoek zal bij de inventarisatie van de klimaatwetgeving ervaring worden opgedaan met de wijze waarop burgers en organisaties kennis kunnen nemen van de voor hen relevante klimaatbepalingen. Al onderzoekende zal duidelijk worden hoe vindbaar de bepalingen zijn, bijvoorbeeld via websites, beleidsplannen of kamerrapportages. De ervaringen met de toegankelijkheid van de Nederlandse klimaatwetgeving zullen worden gerapporteerd.

Sommige internationale bepalingen behoeven niet geïmplementeerd te worden in de Nederlandse wetgeving maar zijn wel rechtstreeks toepasselijk op natuurlijke en / of publieke en private rechtspersonen in Nederland. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om verordeningen en beschikkingen als bedoeld in art. 249 EG-verdrag (inmiddels artikel 288 van het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie), maar ook om verdragsbepalingen waaraan de Staat der Nederlanden is gehouden. Aangezien deze bindende bepalingen in feite deel uitmaken van het totale pakket aan bindende bepalingen gericht op de beheersing van de klimaatproblematiek, worden de belangrijkste bepalingen meegenomen in dit onderzoek. Relevant is voorts dat door organen die zijn ingesteld door verdragen zoals het Klimaatverdrag eveneens besluiten worden genomen.³ Gelet op de beperkte onderzoekstijd van dit onderzoek worden deze besluiten echter niet integraal meegenomen. De innerlijke consistentie van de besluiten van de organen ingesteld door het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol als ook de consistentie van deze besluiten met besluiten genomen in het kader van andere verdragen is natuurlijk wel een punt van aandacht uit oogpunt van een coherente en effectieve klimaatwetgeving. Een volledig overzicht en analyse zouden echter onderwerp van nader onderzoek moeten zijn.

Aanpak van het onderzoek

Voor de uitvoering van dit onderzoek is een bureaustudie uitgevoerd waarbij (1) officiële publicaties van de Nederlandse overheid zijn doorzocht, met name via databanken zoals www.overheid.nl, en (2) relevante literatuur is betrokken. Het onderzoek is uitgevoerd door Harro van Asselt (met name verantwoordelijk voor hoofdstuk 4 en 5) en Marjan Peeters (hoofdstukken 1, 2 en 3 en verantwoordelijk voor coördinatie). Bibi Bregman heeft meegewerkt aan het opstellen van het deel

³ Zie over de juridische status van deze besluiten hoofdstuk 2 van de achtergrondstudie.

over de gefluoreerde broeikasgassen. De conclusies zijn gezamenlijk opgesteld door Van Asselt en Peeters. De onderzoekers zijn bijgestaan door een begeleidingscommissie bestaande uit bij het Ministerie van VROM werkzame specialisten, met name wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers.

Als peildatum voor de weergave van relevante klimaatbepalingen wordt 1 januari 2010 aangehouden. Ten tijde van het onderzoek zijn nog verschillende wetgevingskaders in voorbereiding, zoals de implementatie van de Europese Richtlijn inzake de uitbreiding van het Europese broeikasgasemissiehandelssysteem naar de luchtvaart, en de implementatie van de Europese Richtlijn inzake het ondergronds opslaan van kooldioxide. Het onderzoek richt zich op de van kracht zijnde bepalingen, hetgeen reeds een uitgebreid en ingewikkeld pakket is. Gelet op de vele voorgenomen wijzigingen van het klimaatpakket, mede door de nodige implementatie van Europese wetgeving, ligt het echter in de rede om bijvoorbeeld over twee jaar een aanvullende bespreking van het klimaatpakket te ondernemen.

De in de achtergrondstudie en in dit hoofdrapport gevolgde opzet luidt als volgt: in hoofdstuk 2 is ingegaan op de vraag welke algemene (institutionele) voorzieningen reeds zijn vormgegeven in de Nederlandse wetgeving. Daarna is een inventarisatie uitgevoerd aan de hand van de volgende klimaatdoelstellingen, te weten:

- terugdringen broeikasgassen (hoofdstuk 3);
- stimulering hernieuwbare energie (hoofdstuk 4);
- energie-efficiëntie en energiebesparing (hoofdstuk 5).

In hoofdstuk 6 vindt een afronding plaats.

Beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op mitigatie waaronder het terugdringen van broeikasgassen wordt verstaan, inclusief de bevordering van hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en energiebesparing. Gelet op de beperkte omvang van dit onderzoek is er geen aandacht voor (1) het daadwerkelijk verwezenlijken van hernieuwbare energieprojecten, zoals de bouw van een windmolenpark, waarbij met name naar de (overigens ook sterk in ontwikkeling zijnde) omgevingswetgeving zou worden gekeken, en (2) adaptatie aan de mogelijk negatieve effecten van klimaatverandering. Deze twee domeinen en de daarin geldende juridische bepalingen zijn natuurlijk relevant voor het verkrijgen van een integraal overzicht van de klimaatgerelateerde wetgeving. Voor een allesomvattend inzicht, dat dit onderzoek te buiten gaat, zouden deze bepalingen dus eveneens meegenomen moeten worden.

Dit onderzoek voert ook geen toetsing uit of internationale bepalingen, met name de Europese bepalingen, op een juiste wijze zijn opgevolgd in de nationale wetgeving (zoals de correcte implementatie van een Richtlijn). Dit onderzoek richt zich met name op de systematiek die voor klimaatwetgeving op nationaal niveau wordt aangehouden.

HOOFDSTUK

2 Institutioneel kader

In dit hoofdstuk in de achtergrondstudie wordt uitgebreid ingegaan op de vraag hoe het klimaatbeleid is verankerd in de Nederlandse wetgeving met betrekking tot de toedeling en vormgeving van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het klimaatbeleid. De daarna volgende hoofdstukken 3 tot en met 5 zullen zich vooral richten op de verplichtingen voor bedrijven en burgers en de wijze waarop de overheid dat reguleert. Dit hoofdstuk gaat in op de meer algemene inbedding van de overheidsverantwoordelijkheid voor het klimaatvraagstuk in de Nederlandse wetgeving. Achtereenvolgend komen in de achtergrondstudie aan de orde: de grondwettelijke opdracht voor het voeren van een klimaatbeleid (par. 2), de supranationale invloed op het nationale recht (par. 3) en de vormgeving van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het nationale klimaatbeleid (par. 4). Vervolgens wordt aandacht besteed aan bepalingen met betrekking tot de inventarisatie van broeikasgasemissies (par. 5), emissiereductiedoelstellingen (par. 6), en de internationale emissiehandel als instrument voor de overheid (par. 7). Tot slot komen aan de orde de rol en positie van de Nederlandse emissieautoriteit (par. 8) en de regeling voor het nationaal onderzoeksprogramma Luchtverontreiniging en Klimaatverandering (par. 9). In paragraaf 10 zijn in concluderende zin de volgende karakteristieken geformuleerd:

- Er is in Nederland overwegend sprake van een informele aanpak van het klimaatbeleidsdomein: emissiereductiedoelstellingen en taakstellingen voor ministers (of andere bestuursorganen) worden niet in nationale wetgeving vastgelegd. Beleidsmatig gezien wordt gewerkt met ramingen voor diverse sectoren, en is geen sprake van bindende doelstellingen.
- Tevens zijn er geen specifieke wettelijke regels vastgesteld voor het al dan niet gebruikmaken van internationale emissiehandel door of namens de Nederlandse overheid, bijvoorbeeld niet in geval van de internationale emissiehandel via AAU's.
- De doorwerking en juridische status van de in internationaal verband onder het Klimaatverdrag en het Kyoto genomen besluiten zijn nog niet uitgekristalliseerd. De facto heeft de besluitvorming op grond van het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol een verplichtend karakter. In geval de Europese Unie uitvoering geeft aan besluiten genomen in het kader van het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol door daarover bijvoorbeeld in de vorm van een besluit regels te stellen, is Nederland natuurlijk verplicht daaraan uitvoering te geven.
- De Minister van VROM wordt in de praktijk als coördinerend bewindspersoon aangemerkt voor het Nederlandse klimaatbeleid. Ook de Minister van EZ heeft

een ministerie-overstijgende coördinerende taak, specifiek voor energiebesparing. De precieze afbakening van de coördinerende taken tussen beide ministers is niet duidelijk. Er zijn geen formele bevoegdheden om de coördinatie verder vorm te geven.

- Een bestuurlijke afspraak over verantwoordelijkheden in het klimaatbeleid lijkt in beginsel snel (althans zonder een aanpassing van een wettelijke regeling) te kunnen worden veranderd. Echter, een aanpassing van de politiek overeengekomen verantwoordelijkheden kan minder snel worden doorgevoerd indien in de wet reeds bevoegdheden zijn toegedeeld (bijvoorbeeld in het kader van emissiehandel of Wm-vergunningverlening, zie daarover hoofdstuk 3).
- Inzake de emissie-inventarisaties behoeft de rolverdeling tussen de Minister en uitvoerende instanties, en met name ook de mogelijkheid tot sturing en ingrijpen door de Minister van VROM nader aandacht. Mogelijk is dit echter overwegend een formele kwestie. Voorts wordt geconstateerd dat er organisatorische veranderingen zijn die maken dat het niet eenvoudig is om de structuur van de overheidsorganisatie te begrijpen (omvorming Senter Novem naar een algemeen agentschap, overgang naar zelfstandig bestuursorgaan NEa, en PBL die rapporteert waar in de Wet milieubeheer RIVM staat genoemd). De kwaliteit van de aangeleverde emissie-inventarisaties valt buiten het bestek van dit onderzoek. Overigens is er supranationaal toezicht door de Europese Commissie en de voorzieningen onder het Kyoto Protocol.
- Onderzoek naar klimaatverandering via het Nationaal onderzoeksprogramma Luchtverontreiniging en Klimaatverandering is in Nederland in beginsel in belangrijke mate ambtelijk en daarmee in essentie politiek aangestuurd.

Bovenstaande conclusies geven enkele aanknopingspunten voor het nadenken over het verder wettelijk verankeren van het klimaatbeleid. Gelet op de tamelijk informele inbedding komt met name het wettelijk vastleggen van doelstellingen en verantwoordelijkheden in beeld, zij het dat dan ook moet worden ingegaan op de vraag hoe de daarbij behorende sturingsinstrumenten, verantwoordingsmechanismen en eventuele aansprakelijkheden er uit kunnen zien. Op supranationaal niveau zijn overigens wel reeds emissiereductiedoelstellingen bindend vastgesteld, althans tot en met het jaar 2020 wat de EU betreft, en die doelstellingen zijn het juridische kader voor de nationale overheid. De vraag doet zich dan ook voor welke voor- en nadelen kleven aan het in de nationale rechtsorde sterker verankeren van de verantwoordelijkheid (of deelverantwoordelijkheden) voor de uitvoering van een dergelijke internationaal bindende norm (dan wel verdergaande nationale beleidsdoelstellingen zoals nu door de Nederlandse regering worden nagestreefd).

In het Verenigd Koninkrijk is inmiddels gekozen voor een sterkere verankering van het klimaatbeleid in de wet, zoals het wettelijk regelen van (verdergaande) emissiereductiedoelstellingen met een daarbij behorend verantwoordingsmechanisme en de instelling van een onafhankelijke Klimaatcommissie. De voor- en nadelen van een dergelijke juridische benadering, en dus de eventuele toegevoegde waarde van de wettelijke verankering van het

klimaatbeleid, zouden nader in kaart kunnen worden gebracht.⁴ Een belangrijk voordeel van een dergelijke benadering kan zijn dat vastgelegd wordt wie voor wat verantwoordelijk is, en dat ook de procedure waarlangs verantwoording moet worden afgelegd, helder is vastgelegd. Een lastige vraag echter is welke juridische consequenties verbonden moeten worden aan het niet effectief kunnen naleven van de gestelde bestuurlijke verplichtingen.

Tot slot kan een onafhankelijk adviserend gremium een belangrijke toevoeging vormen aan het politieke debat over de vormgeving van het klimaatbeleid. Immers, een dergelijk onafhankelijk orgaan zal los van de politieke constellatie op wetenschappelijke basis adviseren over de optimalisering van het klimaatbeleid. In dat verband rijzen wel enkele fundamentele vragen, zoals de vraag welke taken aan dat orgaan gegeven moeten worden, ook in verhouding tot op internationaal niveau vormgegeven adviesgremia zoals het IPCC, en hoe de onafhankelijkheid van het gremium wordt gewaarborgd. Het is in dat verband interessant om te kijken naar de ontwikkeling in andere landen, zoals in het Verenigd Koninkrijk waarin een “Committee on Climate Change” is ingesteld door de Climate Change Act 2008. Voorts is er voorzien in een subcomité voor adaptatie.⁵ De rol van het ingestelde comité is sterk gekoppeld aan het feit dat op nationaal niveau emissiereducties - zelfs al voor het jaar 2050 - worden vastgesteld, en dat er koolstofbudgetten door de politiek moeten worden vastgesteld. Over deze onderwerpen heeft het comité een adviserende taak waarmee de verantwoordelijke bewindspersoon rekening moet houden bij het doen van voorstellen tot bijvoorbeeld aanpassing van de emissiereductiedoelstelling of het vaststellen van de koolstofbudgetten.⁶ Interessant is te zien dat de betrokken bewindspersoon bevoegd is om “guidance” and “directions” te formuleren richting het comité.⁷ Of hiermee op goede wijze vorm is gegeven aan het samenspel tussen enerzijds het verkrijgen van advisering over onderwerpen waar bestuurders voor hun beleidsuitvoering behoefte aan hebben, en anderzijds objectieve advisering, valt buiten het kader van dit onderzoek.⁸ Voor Nederland zou via een verdiepend onderzoek kunnen worden nagegaan of de huidige structuur met bijvoorbeeld de aan het PBL gegeven rol geschikt is dan wel verbetering behoeft; daarbij zou een vergelijking met het Engelse voorbeeld interessant zijn.

⁴ Zie voor kritische beschouwingen Peter McMaster (2008), *Climate Change- Statutory Duty or Pious Hope?* *Journal of Environmental Law*, 20:1, p. 115-119, en: Mark Stallworthy (2009), *Legislating Against Climate Change: A UK Perspective on a Sisyphean Challenge*, *The Modern Law Review*, 72(3), 412-436.

⁵ The Adaptation sub-committee, zie de Climate Change Act 2008, schedule 1, onder 16.

⁶ Met name deze taak wordt in de literatuur als cruciaal gezien, zie Mark Stallworthy (2009), *Legislating Against Climate Change: A UK Perspective on a Sisyphean Challenge*, *The Modern Law Review*, 72(3), p. 422.

⁷ Zie de Climate Change Act 2008, onder 41 en 42.

⁸ Zie in dit licht de kritische kanttekeningen door Mark Stallworthy (2009), *Legislating Against Climate Change: AUK Perspective on a Sisyphean Challenge*, *The Modern Law Review*, 72(3), p. 423.

HOOFDSTUK

3 Reductie van broeikasgassen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de in Nederland geldende regels die de reductie van broeikasgassen beogen te bewerkstelligen. Het betreft de volgende in het bij het Klimaatverdrag behorende Kyoto Protocol (bijlage A) genoemde gassen:

- Kooldioxide (CO₂)
- Methaan (CH₄)
- Distikstofoxyde (N₂O)
- Onvolledig gehalogeneerde fluorkoolwaterstoffen (HFK's)
- Perfluorkoolwaterstoffen (PFK's)
- Zwavelhexafluoride (SF₆)

De laatste drie gassen worden tezamen geduid als de gefluoreerde broeikasgassen. Het Kyoto Protocol heeft geen betrekking op de broeikasgassen die geregeld zijn in het Protocol van Montreal.⁹ Bepaalde onder het Montreal Protocol geregelde gassen, dan wel vervangers van die gassen, zijn krachtige broeikasgassen, vandaar dat dit juridische kader ook van belang is in relatie tot klimaatwetgeving.¹⁰ De ozonafbrekende stoffen die tevens een broeikaseffect hebben zijn onder meer CFK's en HCFK's.¹¹ Naast de in het Kyoto Protocol en het Montreal Protocol geregelde broeikasgassen zijn nog andere gassen of stoffen relevant voor het broeikaseffect. Dit zijn (onder meer) waterdamp, roet,¹² en ozon (dat ontstaat door vervuilende stoffen als koolmonoxide (CO), stikstofoxyde (NO_x), en vluchtige organische stoffen). Deze klimaatverandering bevorderende stoffen zijn – vanwege de beperkte omvang van het onderzoek – niet meegenomen in bijgaande

⁹ Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, aangenomen op 16 september 1987, zie Trb. 1988, 11. Dit Protocol behoort bij het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag van 22 maart 1985, Trb 1885, 144.

¹⁰ Zie hierover reeds de Nota Klimaatverandering, TK 1990-1991, 22 232, p. 71: "Wereldwijd dragen CFK's en halonen zo'n 24% bij aan de door menselijke activiteiten veroorzaakte extra broeikasgaswerking in de atmosfeer".

¹¹ Zie IPCC rapport Climate Change 2007: The Physical Science Basis, p. 134, voor een opsomming van de relevante gassen.

¹² Mario Molina, Durwood Zaelke, K. Madhava Sarmac, Stephen O. Andersend, Veerabhadran Ramanathane, Donald Kaniaruf, Reducing abrupt climate change risk using the Montreal Protocol and other regulatory actions to complement cuts in CO₂ emissions, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, open access article, (2009) p. 3. Roet heeft zowel stimulerende en remmende effecten voor klimaatverandering.

inventarisatie.¹³ Het moge echter duidelijk zijn dat voor een coherente aanpak van het klimaatprobleem aandacht voor deze stoffen wel van belang is.

Dit onderzoek is voorts beperkt tot de uitstoot van gasen: bij het opstellen van het klimaatbeleid zal het van belang zijn om alle relevante bijdragen aan het klimaatprobleem te betrekken, zowel waar het gaat om de uitstoot van broeikasgasen als het opnemen van deze gasen door bodem, water en flora.

De beschrijving van de Nederlandse wetgeving gericht op de terugdringing van de in het Kyoto Protocol en het Montreal Protocol geregelde broeikasgasen is als volgt ter hand genomen in de achtergrondstudie: in paragraaf 2 wordt ingegaan op het centraal gepositioneerde instrument in het klimaatbeleid, het instrument van broeikasgasemissiehandel. In paragraaf 3 wordt vervolgens ingegaan op de regeling voor geïmporteerde broeikasgasen. In de paragrafen 4 wordt vervolgens ingegaan op hoofdstuk 8 Wet milieubeheer, waarna in paragraaf 5 een concluderende beschouwing volgt. Daar zijn de volgende opmerkingen gemaakt:

Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer fungeert voor de reductie van de broeikasgasemissies als een centrale wet. Met name de hoofdstukken 8, 9 en 16 zijn in dit verband relevant. Deze drie hoofdstukken bevatten echter geheel verschillende reguleringskaders, variërend van de traditionele vergunningverlening en de figuur van algemene regels, een uitgebreide set aan technische regels voor activiteiten inzake geïmporteerde stoffen, waaronder ook diplomering en certificering, en het instrument van emissiehandel. Dit maakt de inzichtelijkheid in de toepasselijke klimaatwetgeving niet gemakkelijk.

Dit hoofdstuk beoogde een eerste inventarisatie te geven van de in Nederland relevante regelgeving voor de reductie van broeikasgasen, hetgeen natuurlijk maar een bescheiden stap is voor het verkrijgen van een goed beeld van de actueel geldende klimaatrelevante wetgeving. Hiermee is nog geen totaalbeeld gegeven: zo is het van belang te wijzen op de (naar haar aard rechtstreeks toepasselijke) Europese verordening EG/443/2009 van het Europees parlement en de Raad van 23 april 2009 tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe personenauto's. Voorts is in procedure een verordening inzake CO₂-emissies van lichte voertuigen.¹⁴ Dergelijke rechtstreeks toepasselijke EU-wijde maatregelen waarmee de emissies van voertuigen worden geregeld leveren een belangrijke bijdrage aan het behalen van de nationale reductiedoelstelling.¹⁵

¹³ Bovendien zijn de onderzoekers niet natuurwetenschappelijk opgeleid. Een analyse van de vraag op welke stoffen gestuurd moet worden in het kader van het tegengaan van klimaatverandering valt buiten het bestek van hun capaciteit.

¹⁴ Commissievoorstel (2009)593 van 28 oktober 2009.

¹⁵ Zie voorts op dit terrein ook richtlijn 2009/30/EG en richtlijn 2009/28/EG, beiden relevant voor brandstoffen voor het vervoer.

Het doolhof aan klimaatwetgeving

Bij het opstellen van de in dit hoofdstuk opgenomen inventarisatie van de voor broeikasgasreducties relevante regelgeving is gebleken dat sprake is van een ingewikkelde exercitie om alle relevante regelgeving in kaart te brengen. Soms is het lastig om de veranderingen te begrijpen en te achterhalen, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de regelgeving voor de gefluoreerde broeikasgassen die overgeheveld is van de Wet milieugevaarlijke stoffen naar de Wet milieubeheer, waarbij ook enkele titels van de toepasselijke wetgeving veranderd zijn. Dit leidt tot tijdrovend gepluis op databanken, alleen al met het doel om in kaart te krijgen welke regelgeving überhaupt relevant en actueel is. De figuur van de dynamische verwijzing naar Europese richtlijnen en het feit dat Europese verordeningen van toepassing zijn maken dat ook deze documenten direct relevant zijn voor het achterhalen van de verplichtingen voor de gereguleerden. Vanwege deze twee factoren is bij lange na geen sprake van één makkelijk toegankelijke wet met daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. De gebruiker zal in verschillende documenten en databanken (nationale databank en Europese databank) moeten zoeken. Een coherente databank voor de klimaatgerelateerde wetgeving – die bovendien nauwgezet zou worden bijgehouden – zou een oplossing zijn. Het feit dat er op korte termijn weer wetswijzigingen zullen worden doorgevoerd, met name ook voor de implementatie van Europese richtlijnen, versterkt de noodzaak om aandacht te geven aan het creëren van een coherente databank voor de toepasselijke wetgeving. Niettemin kan het best zo zijn dat de onderscheiden doelgroepen weten welke normen van toepassing zijn. Het is echter lastig om een totaaloverzicht te verkrijgen van de verschillende wettelijke instrumenten, om zo inzicht te verkrijgen in de vraag met welke verschillende wettelijke regelingen, en met welke verplichtingen, wordt ingezet op het behalen van de nationale emissiereductie. Een databank van de klimaatgerelateerde wetgeving, voorzien van een duidelijke toelichting, zou derhalve in die behoefte kunnen voorzien.

Het blijkt derhalve geen sinecure te zijn om een coherent beeld te krijgen van de in Nederland voor de mitigatie van broeikasgassen toepasselijke wetgeving. Bovendien is in dit hoofdstuk geen aandacht besteed aan de (eventueel benodigde of reeds van kracht zijnde) regelgeving ter bevordering van de opname van broeikasgassen. Hierboven is aanbevolen om alle klimaatrelevante wetgeving systematisch aan te bieden, bijvoorbeeld door middel van een digitale databank. Een overzicht biedt echter nog geen volledig inzicht in de inhoud van die wetgeving, waaronder de aard van de opgelegde verplichtingen en de handhaafbaarheid daarvan. De van toepassing zijnde klimaatwetgeving blijkt nu eenmaal ingewikkeld en daarmee niet gemakkelijk te doorgronden te zijn. Dit is overigens ook toe te schrijven aan de complexiteit van de Europese wetgeving. Bovendien is sprake van een grote dynamiek, met vele wetswijzigingen op zowel EU (met onder meer de verschillende wijzigingen van het broeikasgasemissiehandelssysteem) als nationaal niveau (zoals de intrekking van de Wms, en de wijzigingen in verband met hoofdstuk 8 Wm en de komst van de Waterwet en de Wabo).

In het verlengde van een systematisch overzicht zou derhalve ook kunnen worden gedacht aan een klimaatloket, een kenniscentrum of andere vorm van coördinatie waar overzicht wordt gehouden over de toepasselijke wetgeving, en waar bovendien ook inhoudelijk inzicht bestaat inzake de toepasselijke Europese en nationale wetgeving en dwarsverbanden gelegd kunnen worden.

Een coherente aanpak van de broeikasgassen via hoofdstuk 8 Wm

Bij de bespreking van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer (paragraaf 4) is geconstateerd dat een integrale analyse van de mogelijkheid om via vergunningverlening en algemene regels verder te sturen op de reductie van broeikasgassen nuttig zou kunnen zijn. Immers, de vergunning en de algemene regels nemen een belangrijke plaats in, omdat hier veel bedrijven door bestreken worden en via deze instrumenten eisen aan emissies en energie gesteld kunnen worden (behalve voor de bedrijven die reeds onder emissiehandel vallen, zie artikel 8.13a Wm). Uiteraard ontstaat bij een dergelijke inventarisatie de vraag of er behoefte is aan aanvullend beleid of aanvullende regelgeving, zoals bijvoorbeeld een nadere bepaling van de beste beschikbare technieken in het licht van art. 5a.1 Inrichtingen en vergunningenbesluit toegespitst op een of meer broeikasgassen zoals methaan, of nieuwe regels in het Activiteitenbesluit. Ook ontstaat daarbij de vraag of in plaats van aanvullend beleid en regels binnen de bestaande instrumenten van vergunningverlening en algemene regels niet juist van andere instrumenten gebruik moet worden gemaakt. In dit licht kan verwezen worden naar de aankondiging in het beleidsplan Schoon en zuinig dat de mogelijkheid van een heffing op het gebruik van HFK en SF6 zal worden onderzocht.¹⁶

Supranationale invloed en aanvullende nationale wetgeving

Waar het gaat om mitigatie van broeikasgassen, is ook de regelgeving terzake de terugdringing van gefluoreerde broeikasgassen van groot belang. Deze regelgeving is sterk internationaal en Europees aangestuurd, waarbij door Nederland overigens is gekozen voor een *ruimere reikwijdte* van het door de Europese regelgeving aangegeven systeem voor koelinstallaties. Voorts is recentelijk ook op het terrein van de CO₂-emissies door auto's Europese regelgeving tot stand gekomen. Gelet op de grote invloed van de Europese wetgeving en het feit dat op nationaal niveau in beleidsmatige zin een scherpere doelstelling wordt aangehouden, ontstaat de vraag wat de aanvullende beleidsruimte is voor de nationale overheid.

Voor zover de Europese regelgeving is gebaseerd op artikel 175 EG-verdrag (nu artikel 192 Verdrag inzake de werking van de EU) is er in principe een mogelijkheid voor aanvullende nationale regelgeving. Echter, inzake de mogelijkheid voor lidstaten om in aanvulling op de Richtlijn voor broeikasgasemissiehandel beperkingen aan de emissies te stellen – bijvoorbeeld via vergunningverlening - heerst momenteel juridische onzekerheid. De vraag wat de mogelijke nationale aanvullende maatregelen kunnen zijn op de EU-wetgeving is niettemin van groot belang, met name in het geval indien op nationaal niveau een strengere emissiereductiedoelstelling wordt aangehouden dan op EU-niveau, zoals momenteel in Nederland het geval is. Dit punt verdient nader aandacht.

¹⁶ Beleidsplan Schoon en zuinig, p. 41.

HOOFDSTUK

4 Hernieuwbare energie

Dit hoofdstuk behandelt de Nederlandse regelgeving inzake hernieuwbare energie. In dit rapport wordt hieronder verstaan energie die is opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen (zoals wind, zon, waterkracht en biomassa), waarbij zodoende geen uitputtelijke bronnen zoals fossiele brandstoffen (aardolie, aardgas, steenkool) worden gebruikt. Aangezien energie opgewekt met behulp van hernieuwbare energiebronnen in beginsel niet tot koolstofdioxide-emissies leidt, speelt deze energieproductie en –consumptie een belangrijke rol in het verminderen van broeikasgasemissies.

Hoewel het Klimaatverdrag geen specifieke bepalingen bevat omtrent duurzame energie, noemt het Kyoto Protocol het onderzoek naar en het bevorderen van nieuwe en hernieuwbare vormen van energie als één van de mogelijke maatregelen voor ontwikkelde landen.¹⁷ Hernieuwbare energie is ook het onderwerp van Europese regelgeving. In 2001 is Richtlijn 2001/77/EG aangenomen, gericht op de verhoging van het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de elektriciteitsproductie binnen de Europese elektriciteitsmarkt.¹⁸ In 2008 is een nieuwe Richtlijn aangenomen waarin onder andere een algemeen bindend streefcijfer voor het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in het totale energieverbruik van 20% werd gesteld, alsook een streefcijfer van 10% voor het gebruik van hernieuwbare energie in alle vormen van vervoer.¹⁹ Nederlandse regelgeving ter implementatie van deze Richtlijn is in voorbereiding en dient uiterlijk 5 december 2010 gereed te zijn.²⁰ Wel is in het regeerakkoord al vastgelegd dat Nederland het aandeel hernieuwbare energie wil verhogen naar 20% in 2020.²¹

De Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot hernieuwbare energie is verspreid over een groot aantal regelingen. Gezien de omvang van dit onderzoek

¹⁷ Art. 2, lid 2 van het Kyoto Protocol.

¹⁸ Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt (PbEU L283).

¹⁹ Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU L140).

²⁰ Art. 27, lid 1 van Richtlijn 2009/28/EG.

²¹ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA, en ChristenUnie, 7 februari 2007, op p. 20. Zie <http://regering.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=74638>.

is het niet mogelijk gebleken om alle regelgeving te behandelen. De volgende onderwerpen zijn niet meegenomen: 1) voorrang voor het transport van duurzame elektriciteit over de netten;²² 2) belastingen op fossiele brandstoffen, zoals de kolenbelasting; 3) onderzoek naar en ontwikkeling van hernieuwbare energietechnologie;²³ en 4) fiscale en financiële regelingen waar bevordering van hernieuwbare energie (en energiebesparing) één van de doelstellingen is, zoals de willekeurige afschrijving en investeringsaftrek milieu-investeringen (Vamil/MIA).²⁴

Het grootste deel van de regelgeving is gericht op het vergroten van het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de binnenlandse elektriciteitsproductie, waarbij gebruik wordt gemaakt van het systeem van garanties van oorsprong. Dit is besproken in paragraaf 2 van de achtergrondstudie. De productie en het gebruik van hernieuwbare energie wordt in Nederland tevens gestimuleerd door verscheidene subsidies en fiscale maatregelen. De besproken relevante regelgeving is: de stimuleringsregeling duurzame energie (paragraaf 3), de energie-investeringsaftrek (paragraaf 4), en de energiebelasting (paragraaf 5). Daarnaast is er ook regelgeving die betrekking heeft op mogelijke effecten van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen. Zo bestaat er regelgeving inzake broeikasgasemissies die vrijkomen bij de verbranding van biomassa, een onderwerp dat behandeld is in paragraaf 6. De specifieke regelgeving inzake biobrandstoffen is besproken in paragraaf 7.

Op basis van deze inventarisatie van de regelgeving voor hernieuwbare energie zijn de volgende concluderende opmerkingen gemaakt:

- De regelgeving inzake hernieuwbare energie is vaak gebaseerd op een reeks aan overwegingen, waarbij vermindering van broeikasgasemissies een indirect doel vormt. De meeste regelgeving heeft impliciet betrekking op CO₂, door het bevorderen van alternatieven voor fossiele brandstoffen. Hoewel veel regelgeving mede is geïnspireerd door het behalen van Europese doelstellingen met betrekking tot het aandeel hernieuwbare energie, en een gedeelte van de regelgeving strekt tot implementatie van Richtlijnen (bijvoorbeeld het systeem van garanties van oorsprong en de biobrandstoffenverplichting), zijn belangrijke prikkels voor het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie gebaseerd op

²² Momenteel wordt over dit onderwerp een wetsvoorstel behandeld. Zie TK 2008-2009, 31 904, nr. 2. Zie voor een kritische evaluatie van dit wetsvoorstel, B.M. Winters, Non-discriminatoire toegang tot het elektriciteitsnet: groen een beetje meer dan grijs, Nederlands Tijdschrift voor Energierecht, nr. 5 (2009), p. 238-244.

²³ Zie bijvoorbeeld de Regeling van de Minister van Economische Zaken, en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van 10 december 2009, nr. WJZ/9179413, houdende regels betreffende subsidies op het gebied van energie en innovatie (Subsidieregeling energie en innovatie), Stcrt. 2009, 20455.

²⁴ Zie meest recentelijk Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 9 februari 2009, nr. DGM/K&L2009006710, houdende regels inzake aanwijzing van investeringen die in het belang zijn van het Nederlandse milieu (Aanwijzingsregeling willekeurige afschrijving en investeringsaftrek milieu-investeringen).

regelgeving van Nederlandse oorsprong, zoals de stimuleringsregeling duurzame energieproductie, de energie-investeringsaftrek en de energiebelasting.

- Voorts is gebleken dat de regelgeving verspreid is over diverse wetten, elk hun eigen systematiek en instrumentenkeuze kennende. Dit maakt dat de regelgeving die de toepassing van hernieuwbare energie beoogt te stimuleren niet makkelijk te doorgronden is. Het effect van de verschillende regelingen zal mede afhangen van het toepassingsgebied van andere regelingen. Zo zal het effect van de energiebelasting voor grote energie-intensieve bedrijven die ook onder het emissiehandelsysteem vallen nihil zijn.²⁵ Tevens is er een samenhang tussen de regeling inzake garanties van oorsprong en de regelgeving inzake subsidies voor hernieuwbare energie, waarbij de eerste regeling noodzakelijk is om te bewijzen dat aanvragers daadwerkelijk elektriciteit opwekken met behulp van hernieuwbare energiebronnen.
- Bij de tenuitvoerlegging van de verschillende regelingen valt op dat in veel gevallen taken zijn overgelaten aan uitvoerende instanties (o.a. SenterNovem, Infomil, Belastingdienst). Hoewel deze instanties gelinkt zijn aan verschillende ministeries, is de wettelijke structuur betreffende het uitvoeringsmandaat niet altijd even duidelijk.

²⁵ CE Delft, Fiscale vergroening. Effecten en beoordeling van opties ten behoeve van het Belastingplan 2009 (Delft, 2009), p. 129. Overigens kan het emissiehandelsysteem ook indirect effecten hebben op regelgeving inzake hernieuwbare energie. Zo zal de CO₂ prijs in de regel een effect hebben op de elektriciteitsprijs, welke weer van invloed is op de hoogte van het subsidiebedrag onder het Besluit SDE.

HOOFDSTUK

5 Energiebesparing en energie-efficiëntie

In beginsel kan het verbeteren van de energie-efficiëntie en het bevorderen van energiebesparing zowel milieuvoordelen als financiële voordelen opleveren, aangezien minder energie verbruikt wordt. Op Europees niveau wordt een belangrijk kader gevormd door de Richtlijn betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten.²⁶ Deze Richtlijn geeft aan dat lidstaten een algemene nationale indicatieve energiebesparingsstreefwaarde van 9 % vast dienen te stellen in de periode van 2008-2017.²⁷ Het Nederlandse beleidsdoel in dit verband is om de jaarlijkse verbetering van de energie-efficiëntie te verdubbelen van 1 naar 2 procent.²⁸

In beginsel kan een reeks aan beleidsinstrumenten worden gebruikt om energie in verschillende sectoren te besparen en de energie-efficiëntie van producten te bevorderen. Hoofdstuk 5 van de achtergrondstudie bespreekt verschillende instrumenten aan de hand van de geldende regelingen. In paragrafen 2 en 3 is de regelgeving inzake het verbeteren van de energie-efficiëntie van verschillende producten besproken, met aandacht voor ecologisch ontwerp van energieverbruikende producten (paragraaf 2), en energielabels (paragraaf 3). Van dit laatste instrument is ook gebruik gemaakt met betrekking tot het energieverbruik van personenauto's. Deze regelgeving is in paragraaf 4 behandeld. Paragraaf 5 bespreekt de Nederlandse wetgeving inzake energiebesparing in de bouw.

²⁶ Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van Richtlijn 93/76/EEG van de Raad (PbEU L114).

²⁷ Art. 4 van Richtlijn 2006/32/EG.

²⁸ Minister van VROM tezamen met 4 andere ministers en 2 staatssecretarissen, Nieuwe Energie voor het Klimaat. Werkprogramma Schoon en Zuinig (september 2007), p. 8. Daarbij wordt opgemerkt: "Om de Nederlandse energievoorziening tot de meest efficiënte van Europa te laten behoren, worden de besparingsinspanningen gericht op het energetische verbruik van energie en niet op het olie- en gasverbruik voor de productie van bijvoorbeeld kunstmest en plastics. Op dat laatste kan namelijk vrijwel niet bespaard worden".

Paragraaf 6 richt zich op de regelgeving inzake warmtekrachtkoppeling. In paragraaf tenslotte zijn de volgende conclusies getrokken inzake de wet- en regelgeving op het gebied van energiebesparing en energie-efficiëntie:

- Wat duidelijk wordt bij het bestuderen van de Nederlandse regelgeving inzake energie-efficiëntie en energiebesparing is dat de regelgeving inzake elektrische apparaten grotendeels is gebaseerd op Europese regelgeving. Een gedeelte daarvan is gebaseerd op Artikel 95 EG-Verdrag (artikel betreffende maatregelen betreffende het functioneren van de interne markt, nu artikel 114 Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie), waar weinig aanvullende juridische ruimte voor lidstaten wordt gelaten.
- De Europese invloed wil niet zeggen dat de verschillende broeikasgasbronnen in dit hoofdstuk voorheen nog niet gereguleerd waren. Zo bevatte het Bouwbesluit bijvoorbeeld al energieprestatie-eisen voordat Richtlijn 2002/91/EG van toepassing werd. Niettemin volgt het Nederlandse recht in belangrijke mate het systeem van het Europese recht (zie bijvoorbeeld het systeem voor het ecodesign van producten en de etikettering van huishoudelijke apparaten).
- Met betrekking tot warmtekrachtkoppeling kan worden opgemerkt dat de Nederlandse regelgeving enigszins gefragmenteerd is. Dit komt omdat bepaalde regelingen al autonoom waren vastgesteld voordat de Europese regelgeving inzake warmtekrachtkoppeling van toepassing werd. Hierdoor beschikt Nederland nu over zowel een systeem van certificaten als een systeem van garanties van oorsprong voor warmtekrachtkoppeling, met overlappende toepassingsgebieden.
- Overigens kan worden opgemerkt dat er nog weinig juridische literatuur is verschenen waarin een overzicht wordt gegeven, laat staan een kritische analyse plaatsvindt van de verschillende Nederlandse regelingen inzake energie-efficiëntie en energiebesparing, met uitzondering van de literatuur over de energieprestatie van gebouwen.

Een aantal onderwerpen is niet worden besproken in dit hoofdstuk. Zo is geen aandacht besteed aan de implementatie van Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten. Een wetsvoorstel ter implementatie van deze en andere Richtlijnen is nog in behandeling. Hoewel dit wetsvoorstel niet het indicatieve streefcijfer van de Richtlijn vastlegt, zal het aannemen van het voorstel de wetgevingstructuur inzake energiebesparing en energie-efficiëntie veranderen.²⁹ Het is echter nog te vroeg om in dit onderzoek hierop vooruit te lopen. Ook is niet diep ingegaan op de mitigatie van CO₂ uitstoot door personenauto's. Momenteel is het belangrijkste instrument ter vermindering van de CO₂ uitstoot van personenauto's de CO₂ belasting personenauto's en motorrijwielen, ook wel bekend als de 'slurptaks'.

²⁹ Zie MvT, Regels omtrent energie-efficiëntie (Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie), TK 2007-2008, 31 320, nr. 3.

Tussen 2010 en 2013 wordt de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen geleidelijk omgebouwd van een heffing op basis van catalogusprijs naar een heffing op basis van absolute CO₂ uitstoot, onder andere om het beginsel van 'de vervuiler betaalt' tot uitvoering te brengen.³⁰ Het mogelijke voortbestaan en de vormgeving van de belasting op personenauto's en motorrijwielen zal in belangrijke mate afhangen van toekomstige ontwikkelingen, waaronder het al dan niet invoeren van de 'kilometerheffing'.³¹

³⁰ Zie MvT, Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2010), TK 2008-2009, 32 128, nr. 3, p. 15.

³¹ Zie MvT, Regels voor het in rekening brengen van een gebruiksfhankelijke prijs voor het rijden met een motorrijtuig, TK 2009-2010, 32 216, nr. 3, p. 4.

HOOFDSTUK

6 Afsluiting

6.1

ALGEMEEN***Een zeer complex pakket aan regelgeving***

Dit onderzoek heeft getracht om binnen een gelimiteerde onderzoeksomvang een eerste inventarisatie te geven van de in Nederland geldende klimaatwetgeving. Alhoewel terzake klimaatverandering reeds in 1992 – 18 jaar geleden - een verdrag is ondertekend, dateert de meest belangrijke wetgeving ter beheersing van dit probleem van het afgelopen decennium. Niettemin is er nog veel nieuwe regelgeving in aantocht, voor een groot deel ten gevolge van ontwikkelingen in het Europese recht. Een allesomvattend overzicht van de voor het klimaat geldende Nederlandse wetgeving is nog niet voorhanden, en dit rapport biedt slechts een aanzet daartoe toegespitst op mitigatie van broeikasgassen en op energie. Het onderzoek laat zien dat de klimaatwetgeving breed en divers is, en dat het veel capaciteit en kennis vergt om alle wetgeving ‘behapbaar’ en coherent te bespreken.

Een inventarisatie en bespreking van nationale wetgeving geeft overigens maar een beperkt inzicht in de toepasselijke regelgeving. Er is binnen het klimaatdomein een aantal Europese verordeningen van kracht, die naar hun aard rechtstreeks toepasselijk zijn. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij de gefluoreerde broeikasgassen, bij de emissie-eisen voor auto's, en bij de energie-etikettering van huishoudelijke apparaten. Bovendien zijn in de herziene broeikasgasemissiehandelsrichtlijn tamelijk verregaande besluitbevoegdheden toegekend aan de Europese Commissie. Dit betekent dat verordeningen en besluiten door de Commissie genomen moeten worden, onder meer inzake de organisatie van de veiling van de broeikasgasemissierechten en de bepaling van de sectoren in verband met de vrees voor koolstoflekken (“carbon leakage”). Voorts komt in de Nederlandse wetgeving ook de figuur van dynamische verwijzing naar Europese richtlijnen voor, hetgeen noopt om niet alleen in de Nederlandse wet te kijken maar ook kennis te nemen van de inhoud van een (eventueel gewijzigde) Europese Richtlijn. Om een coherent en volledig beeld en inzicht te krijgen zou derhalve aanvullend op dit onderzoek een inventarisatie en bespreking van de Europese klimaatwetgeving moeten plaatsvinden, en zouden bovendien ook de internationale besluiten in kaart moeten worden gebracht.³² Op voorhand moge duidelijk zijn dat hiermee sprake zal zijn van een enorm uitgebreid en complex pakket.

³² Daarnaast is nu niet gekeken naar klimaatbeleid dat niet is weergegeven in wetgeving, maar is neergelegd in convenanten en circulaire.

De vraag hoe deze enorme set aan verplichtingen zo goed mogelijk vormgegeven kan worden, met inbegrip van fundamentele keuzes inzake het instrumentarium, is dan ook zeer belangrijk. Echter, zo lang er op supranationaal niveau geen sprake is van een overzichtelijk en “behapbaar” pakket, zal dit op nationaal niveau ook moeilijk vorm te geven zijn.

De complexiteit van regelgeving (op internationaal, EU en Nederlands niveau) hangt natuurlijk samen met de complexiteit van het klimaatprobleem, dat in oorzaak en ook gevolg verbonden is met bijna alle economische sectoren en huishoudens. De kunst is evenwel om gelet op de complexiteit van het beleidsdomein een zo eenvoudig en effectief mogelijke wettelijke benadering te kiezen, waarbij bovendien gewaakt wordt voor ongewenst geachte ernstige neveneffecten zoals negatieve gevolgen die door de bewuste bevordering van bepaalde biobrandstoffen kunnen ontstaan voor de biodiversiteit of voor de minst bedeelden vanwege een stijging van de voedselprijs of energieprijs. Van belang is voorts te zien dat in de keuzes die de wetgever maakt een lastenverdeling zit verscholen: door de definitie van verplichtingen zullen actoren maatregelen moeten nemen, of gestimuleerd worden maatregelen te nemen. Het is niet uitgesloten dat in geval van een onevenwichtige lastenverdeling juridische actie zal volgen.³³ Alleen door een goed begrip van het pakket aan bindende bepalingen en de daarin besloten maatregelen kan duidelijk worden of de lastenverdeling terzake de oplossing van het klimaatprobleem evenwichtig is vormgegeven, en een eventuele rechterlijke toets kan doorstaan.

Belangrijke doch ook ingewikkelde subdomeinen

Hierboven is gestart met de waarneming dat het in kaart brengen van, laat staan inzicht verkrijgen in alle klimaatrelevante wetgeving een enorme opgave is. Anderzijds is het zo dat er omvangrijke duidelijk te herkennen subdomeinen kunnen worden aangewezen waarmee substantiële reducties kunnen worden doorgevoerd, zoals:

- de CO₂-emitterende bedrijven die onder het broeikasgasemissiehandelssysteem vallen;
- de gefluoreerde gassen die worden gereguleerd door twee Europese verordeningen.

Daarnaast is er recentelijk sprake van in een Europese verordening vastgestelde emissie-eisen voor auto's. Deze domeinen (regelgeving voor broeikasgasemissiehandel, gefluoreerde broeikasgassen, en kooldioxide-uitstoot door auto's) zijn op zich helder van elkaar te onderscheiden. Indien de regelgeving die op deze (en andere) domeinen van toepassing is, voldoende ambitieus is, zal een belangrijke stap worden gezet naar de gewenste klimaatbescherming.

³³ De recente ontwikkelingen in Frankrijk met betrekking tot de heffing op kooldioxide, die door de Constitutionele Raad in strijd is geacht met het ‘égalité devant les charges publiques’ vanwege de ruime uitzondering voor bedrijven die onder het Europese emissiehandelssysteem vallen, is hiervoor illustratief. Zie: Conseil Constitutionnel, Décision no 2009-599 DC du 29 Décembre 2009, gepubliceerd op <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

Echter, indien een van deze domeinen onvoldoende ambitieus wordt ingezet, kan er een roep komen om ofwel het aanscherpen van de regelgeving binnen dat domein ofwel het in het leven roepen van aanpalende instrumenten. Met name in het laatste geval zal natuurlijk de wetgeving complexer worden. Indien voorts op EU niveau bepaalde doelen worden gekozen terwijl op nationaal niveau mogelijk scherpere klimaatambities worden nagestreefd, die niet altijd in hetzelfde domein in hetzelfde regelingencomplex kunnen worden gerealiseerd, zal naar andere wegen worden gezocht waarmee dus, op nationaal niveau, een ingewikkelder regime zal ontstaan. Een concreet voorbeeld is de discussie om het EU ETS systeem aan te vullen met emissiegrenswaarden (die ofwel in de - nieuwe - IPPC richtlijn geregeld zouden kunnen worden, ofwel, aanvullend, op nationaal niveau, zij het dat dit laatste op juridische bezwaren stuit). Met een scherp plafond zou deze roep om aanvullende emissiegrenswaarden niet nodig zijn.

De nationale wetgever komt bovendien niet altijd een basale keuze toe inzake de instrumentariumkeuze: die is vaak – met name in de hierboven genoemde domeinen – al op Europees niveau gemaakt. Niettemin is er natuurlijk nationale wetgeving nodig, hetzij ter implementatie van een richtlijn, hetzij ter uitvoering van een verordening, waarbij tot op zekere hoogte nog nationale keuzes moeten en kunnen worden gemaakt. Bovendien is in hoofdstuk 4 inzake het onderwerp hernieuwbare energie duidelijk gemaakt dat hoewel veel regelgeving mede is geïnspireerd door het behalen van Europese doelstellingen met betrekking tot het aandeel hernieuwbare energie, en een gedeelte van de regelgeving strekt tot implementatie van Richtlijnen (bijvoorbeeld het systeem van garanties van oorsprong en de biobrandstoffenverplichting), belangrijke prikkels voor het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie gebaseerd zijn op regelgeving van Nederlandse oorsprong, zoals de stimuleringsregeling duurzame energieproductie, de energie-investeringsaftrek en de energiebelasting.

Ondanks het feit dat er op zich helder te onderscheiden domeinen zijn, vraagt de ingewikkeldheid van de regelingen binnen die domeinen niettemin aandacht. In voorgaande hoofdstukken is aangegeven dat de genoemde domeinen inzake broeikasgasmissiehandel en gefluoreerde broeikasgassen, maar ook het domein inzake hernieuwbare energie op zichzelf tamelijk ingewikkelde wetgevingscomplexen zijn. Het was geen sinecure om met name terzake de gefluoreerde broeikasgassen de juiste nationale wetgeving over het voetlicht te krijgen. Daarnaast is terzake het emissiehandelssysteem geconstateerd dat niet altijd adequaat alle juiste regelgeving (in casu beleidsregels) op de website van de betrokken overheid worden gepubliceerd. De complexiteit van de regelgeving draagt bij aan dergelijke vergissingen,³⁴ maar het is uiteindelijk natuurlijk zo dat de overheid zelf onbetwist over de juiste documenten dient te beschikken, deze op juiste wijze aan het publiek kenbaar dient te maken, en uiteraard dient toe te passen. De ingewikkeldheid van het regelingencomplex, ook binnen één domein, maakt echter dat er een risico op vergissingen ontstaat.

³⁴ Ook onderzoekers dezes sluiten vergissingen in de weergave van de regelingen niet uit....

Geconcludeerd moet worden dat er een uitgebreid en ingewikkeld conglomeraat is aan relevante wetgevingscomplexen voor klimaatbescherming, die vaak van Europeesrechtelijke oorsprong zijn. Qua Nederlandse wetgeving vervult de Wet milieubeheer een tamelijk centrale rol (te weten voor broeikasgasemissiehandel, gefluoreerde broeikasgassen, en normstelling voor inrichtingen) maar daarnaast zijn tal van andere wetten relevant, met name op het terrein van energie. Het resulterende pakket aan nationale klimaatbepalingen (en, in ruimere zin, het totale beleidspakket) kan, zo lijkt ons, alleen maar beheerst worden door een voldoende geëquipeerd expert-team dat de inhoud en afstemming van deze verschillende wetten en daarin opgenomen instrumenten, en de uitwerking daarvan op de verschillende sectoren in de maatschappij, begrijpt.

Blijvende aandacht voor een fundamentele instrumentenkeuze

Uiteraard is het vervaardigen van een coherent en transparant wetgevingscomplex slechts een middel: van eminent belang is dat het wetgevingscomplex gebaseerd is op een adequate analyse van de beleidsproblematiek waarin is afgewogen welke maatregelen tot een effectieve en efficiënte, en bovendien qua lastenverdeling evenwichtige klimaatbescherming leiden. Het bijzondere echter is dat in de juridisch-economische literatuur nu juist wordt gesteld dat de overheid hier niet alles bepalend hoeft te zijn en niet alles hoeft voor te schrijven: door van kaderstellende en stimulerende reguleringsinstrumenten gebruik te maken zullen de actoren zelf geneigd zijn naar optimale beslissingen te zoeken. Zowel het instrument van emissiehandel als het heffingeninstrument worden in dit verband aanbevolen, waarbij het laatste instrument het nadeel kent dat er geen plafond aan de emissies is gesteld. In de literatuur kan echter geen unanieme aanbeveling worden gevonden voor het te hanteren wettelijke instrumentarium, en er bestaan nog vele vragen over de juiste vormgeving van de zogenoemde marktconforme instrumenten.

De opvattingen in de literatuur lopen uiteen van enerzijds het nastreven van een volledige (maar verstandig ontwikkelde en goed vormgegeven) broeikasgasmarkt,³⁵ anderzijds zijn er pleidooien voor instrumentenmixen³⁶,

³⁵ Zie recent toegespitst op klimaat: Jonathan B. Wiener, (2008), Radiative Forcing: Climate Policy to Break the Logjam in Environmental Law, Duke Public Law & Legal Theory Research Paper Series no. 225, November 2008; zie meer algemeen : Jody Freeman, Charles d. Kolstad (2007), Moving to Markets in Environmental Regulation, Lessons from Twenty Years of Experience, zie over de complexiteiten van de vormgeving van een vergunningenmarkt: Marjan Peeters (2009), Met recht naar klimaatbescherming, oratie Maastricht. Zie kritisch over EU ETS en ervaringen daarmee : Gerd Winter (2009), The Climate is No Commodity: Taking Stock of the Emissions Trading System, Journal of Environmental Law. Zie kritisch over emissiehandel als instrument : David M Driessen (2003), The Economic Dynamics of Environmental Law, Massachusetts Institute of Technology.

³⁶ Zie algemeen over instrumentenmixen Neil Gunningham, Peter Graborsky (1998), Smart Regulation, Designing Environmental Policy, Clarendon Press Oxford., en meer specifiek voor klimaat : David M. Driessen, Renewable Energy under the Kyoto Protocol: the case for mixing instruments, in: Steven Bernstein, Jutta Brunnée, David G. Duff, Andrew J. Green (ed.) (2008), A globally integrated climate policy for Canada, University of Toronto Press incorporated, 2008; Rosemary Lyster (2007) ['Chasing down the climate change footprint of the public and private sectors: forces converge - Part I'](#) (2007) 24(4) *Environmental Planning and Law Journal* 281-321 en Rosemary Lyster (2007) ['Chasing down the climate](#)

waaronder een hybride vorm van emissiehandel en emissieheffing.³⁷ Bovendien komen in de praktijk ook absolute verboden voor (zoals een Europees verbod voor bepaalde gloeilampen). Aandacht voor een fundamentele keuze voor de te hanteren reguleringsinstrumenten blijft essentieel. Gelet op de sterke Europese invloed op het klimaatdossier is dat met name een opdracht voor de Europese wetgever en, in het verlengde daarvan, voorzover er nationale beleidsruimte is, de nationale wetgever. Voorts hebben de lidstaten natuurlijk een belangrijke rol juist bij de vormgeving van de Europese klimaatwetgeving, via de vertegenwoordiging van hun regering in de Raad van de Europese Unie en de door het Verdrag van Lissabon uitgebouwde mogelijkheid voor nationale parlementen om controle uit te oefenen op de wetgevingsactiviteiten op EU niveau. Het probleem is evenwel dat de ernst van de natuurwetenschappelijke voorspellingen om actie vraagt, terwijl er, zoals gezegd, nog vragen gesteld kunnen worden over de juiste keuze voor het instrumentarium, niet alleen over de precieze vormgeving van één instrument zoals een heffing, emissiegrenswaarden of emissiehandel, maar ook over optimale combinaties. Het is derhalve van belang dat er ruimte blijft om een fundamenteel debat te voeren en dat nader onderzoek wordt gedaan inzake de instrumentatie van het klimaatbeleid zowel in de EU als ook in Nederland, voor zover er althans ruimte is om een eigen nationaal wetgevingsbeleid in deze te houden. Het is echter gelet op de geprojecteerde ernst van het klimaatprobleem welhaast onvermijdelijk dat de Europese en nationale wetgever keuzes zullen maken voordat volledig begrepen wordt hoe de instrumenten het beste kunnen worden vormgegeven.

De hierboven geschetste uitdaging voor de Europese en nationale wetgever is in feite een uitdaging voor alle wetgevers wereldwijd: in nagenoeg alle ontwikkelde landen, en inmiddels ook in tamelijk ontwikkelde ontwikkelingslanden wordt nationale klimaatwetgeving tot stand gebracht. Het blijft dan ook van belang om transnationaal te bezien welke overeenkomsten en verschillen er zijn op het terrein van de fundamentele instrumentenkeuze en de vormgeving in nationale of boven nationale regelgeving, en welke leereffecten over en weer gegenereerd kunnen worden.

Stroomlijning

Fundamenteel ligt derhalve de vraag voor wat de optimale vormgeving zou zijn van het wettelijke instrumentarium ter bereiking van de Europese en nationale klimaatdoelstellingen. Naast de discussie over de instrumentenkeuze valt één aspect op, en dat is dat het pakket aan regelgeving ontzettend ingewikkeld is geworden. De stroomlijning, afstemming en integratie van klimaatwetgeving is daarmee een belangrijk aandachtspunt voor zowel de EU als de nationale wetgever.

[change footprint of the public and private sectors: forces converge – Part II](#) (2007) 24(6) *Environmental Planning and Law Journal* 450-479.

³⁷ W. Nordhaus, (2008). *A Question of Balance: Weighing the Options on Global Warming Policies*. New Haven & London, Yale University Press, zie onder meer p. 25.

Terzake de EU-wetgever kan bijvoorbeeld de vraag worden gesteld waarom met verscheidene doch deels overlappende doelstellingen en met verschillende kerninstrumenten wordt gewerkt (enerzijds het emissiehandelssysteem ter bereiking van de broeikasgasemissiereductiedoelstelling, en anderzijds een apart reguleringskader voor de stimulering van hernieuwbare energie, waarbij niet alleen een klimaatbeschermingsdoel wordt nagestreefd, maar ook energiezekerheid). Met een scherp plafond aan broeikasgasemissies en een ruime werkingssfeer zou met emissiehandel wellicht kunnen worden volstaan voor het reduceren van de broeikasgassen en daarmee ook aan het stimuleren van hernieuwbare energie. Dergelijke fundamentele vragen over de vormgeving van het instrumentarium dienen te blijven worden gesteld, waarbij aandacht moet worden besteed aan de vraag hoe het pakket aan wetgeving en instrumenten beheersbaar gehouden kan worden.

Klimaatwet-databank en klimaatloket

Gelet op de geconstateerde ingewikkeldheid van het pakket is in hoofdstuk 3 reeds ingegaan op de idee van een databank voor de relevante klimaatwetgeving. De onderzoekers constateren dat de van kracht zijnde klimaatwetgeving moeilijk op coherente wijze achterhaald kan worden. In het verlengde van een coherent en goed toegankelijk overzicht van de geldende klimaatbepalingen kan worden nagedacht over een bundeling van de kennis en expertise inzake de van kracht zijnde klimaatrelevante wetgeving. Immers, een systematisch overzicht van wetgeving alleen is niet voldoende, het gaat er ook om dat begrepen wordt wat nu precies de inhoud van de toepasselijke bepalingen is. Er zou derhalve kunnen worden gedacht aan een klimaatloket, een kenniscentrum of andere vorm van coördinatie waar overzicht wordt gehouden over de toepasselijke Europese en nationale wetgeving.

6.2

SPECIFIEK VOOR NEDERLAND EN VOOR DE NATIONALE KEUZES

De voorgaande hoofdstukken 2 tot en met 5 zijn voorzien van tamelijk uitgewerkte concluderende paragrafen. In deze paragraaf worden enkele conclusies kernachtig samengevat.

- De doelstellingen van het Nederlandse klimaatbeleid zijn niet vastgelegd in nationale regelgeving. Er is ook geen wettelijk mechanisme op nationaal niveau waarmee is vastgelegd welk bestuursorgaan verantwoordelijk is om een klimaatdoelstelling (of subdoelstelling) te behalen, en hoe deze verantwoording moet afleggen. Op Europees niveau zijn in sommige klimaatbeleidsdomeinen, met name in het lastenverdelingsbesluit voor de periode 2012-2020 voor de niet-EU ETS sector,³⁸ en in de Richtlijn inzake hernieuwbare energie³⁹ verantwoordingsmechanismen opgenomen teneinde ex ante te kunnen controleren of de lidstaten de voor 2020 gestelde, bindende doelstellingen zullen halen. In aanvulling op dit op EU-niveau vormgegeven systeem van

³⁸ Zie artikel 6 van Beschikking 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies terug te dringen om aan de verbintenissen van de gemeenschap op het gebied van het terugdringen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen.

³⁹ Zie artikel 5 van Richtlijn EG/2009/28.

verantwoording kan worden nagedacht over de vormgeving van het nationale verantwoordingsmechanisme om de naleving met deze Europese doelen, én eventueel verdergaande nationale doelen, ex ante te controleren. Tevens valt te zien dat het Verenigd Koninkrijk reeds voor nationale emissiereductiedoelstellingen en een nationaal bewakingsmechanisme voor het behalen van die doelstellingen heeft gekozen. Een nationaal mechanisme voor de ex ante bewaking van de naleving van de doelstellingen lijkt met name van belang vanwege het “top down” karakter van het klimaatbeleid: de klimaatdoelstellingen worden in enig jaar vastgesteld maar moeten zijn bereikt in een jaar tamelijk ver in de toekomst. Het kan niet anders dan dat werkende weg nagegaan zal moet worden of en hoe de doelstellingen worden gehaald, waarbij bijstellingen van beleid en wetgeving niet uitgesloten zijn. Het valt te overwegen om de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de Europees (of nationaal verdergaande) gestelde bindende klimaatdoelstellingen en een daarbij behorend verantwoordingsmechanisme wettelijk te verankeren, waarbij uiteraard een verantwoordelijk bestuursorgaan zal moeten worden aangewezen. Op dit moment lijkt de afstemming van verantwoordelijkheden tussen de bewindslieden niet geheel duidelijk te zijn. Bij het toedelen van een bestuurlijke verantwoordelijkheid om een klimaatdoelstelling te behalen zal echter cruciaal zijn welke bevoegdheden worden toegedeeld, en of deze voldoende zijn om de verantwoordelijkheid effectief in te kunnen vullen.

- Indien wordt overgegaan tot verdergaande emissiereductiedoelstellingen (hetgeen beleidsmatig het geval is aangezien Nederland opteert voor een reductie van 30% in 2020 ten opzichte van 1990) zal duidelijk moeten worden wat de mogelijkheid is tot verdergaande nationale wetgeving in vergelijking met de Europese wetgeving. Met name met betrekking tot produkten is de armslag van lidstaten beperkt. Er zal derhalve gezocht moeten worden naar de juridische ruimte om de extra broeikasgasreductie te realiseren. Daarbij speelt niet alleen de vraag welke ruimte er is voor de lidstaten gelet op het verregaand geharmoniseerde Europese klimaatbeleid, maar ook op een evenwichtige lastenverdeling. Dat laatste punt wordt naarmate de doelstellingen strenger worden ook pregnanter.
- Indien het instrument van de internationale emissiehandel, in diverse varianten, wordt voortgezet, zal de inbedding van de uitoefening van de aankoop en verkoop van rechten, en de voorwaarden waaronder dat wordt gedaan, steviger wettelijk verankerd kunnen worden.
- De Wet milieubeheer fungeert als centrale wet waar het gaat om de reductie van broeikasgassen, maar daarnaast is (1) wetgeving terzake hernieuwbare energie opgenomen in diverse wetten zoals de Elektriciteitswet 1998, de Kaderwet EZ subsidies en het Besluit Stimulering duurzame energie, en de Wet op de inkomstenbelasting, en (2) wetgeving inzake energie-efficiëntie en energiebesparing relevant, en ook deze regelgeving is in diverse wetten te vinden. Regels voor energieverbruikende producten staan overigens deels in de Wet milieubeheer, en deels in de Wet energiebesparing toestellen. Gelet op het feit dat er vele wetten zijn, is de afstemming tussen deze wetten een belangrijk aandachtspunt.
- In dit onderzoek is de vraag opgeworpen hoe via het vergunningeninstrument en algemene regels wordt gestuurd op broeikasgassen, en welke verdere reductie hier te halen zou zijn. De indruk bestaat dat hier nog wellicht

“klimaatwinst” te halen is, maar dit verdient een nader onderzoek. Natuurlijk past bij eventueel nader onderzoek op dit punt het besef dat grootschalige ingrepen, of het nu grootschalige windmolenparken zijn, of opslag van CO₂, mogelijk meer broeikasgassen reduceren dan het aansturen via de algemene regels.

- Dit onderzoek is voorts niet specifiek ingegaan op handhaving; er is alleen bij de bespreking van de afzonderlijke regelingen kort geïnventariseerd welk orgaan bevoegd is. Geconstateerd kan worden dat vele bestuursorganen bevoegd zijn (zoals de NEa en de bevoegde gezagen in verband met hoofdstuk 8 Wet milieubeheer). Juist het domein van de handhaving van de klimaatverplichtingen is overwegend nationaal ingekleurd. Dit heeft te maken met het feit dat in het Europese milieurecht lidstaten een belangrijke positie hebben bij de handhaving van het milieurecht: een verschuiving van bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden naar EU-niveau is een uiterst gevoelig punt. Echter, vanwege het feit dat de schadelijke effecten van broeikasgasemissies niet lokaal optreden maar wereldwijd, ontbreekt er waarschijnlijk een inherente prikkel voor overheden om streng te handhaven op broeikasgasrelevante bepalingen: in het fictieve geval dat bijvoorbeeld omwonenden burgers ziek zouden kunnen worden van een emissie is deze prikkel duidelijk aanwezig, maar dat is bij klimaatverandering niet het geval. Vanwege dit effect is het van groot belang dat wordt nagedacht over hoe voor de veelal niet zichtbare broeikasgasemissies waar gelet op de aard van het probleem geen direct omwonenden zullen klagen over overlast (deze is er niet) een effectief handhavingstraject wordt geëxploiteerd.

Colofon

Opdrachtgever:

Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieu

Datum:

26 maart 2010

Auteur(s):

Mw. prof. mr. M.G.W.M. Peeters

Dhr. mr. H.D. van Asselt

m.m.v. mw. mr. B.A. Bregman

Secretariaat STEM

ARCADIS Nederland BV

Dhr. drs. ing. Charles Nijssen

Postbus 264

6800 AG Arnhem

Tel 026 3778 277

Fax 026 4457 549

www.evaluatiemilieuwetgeving.nl

© STEM. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotografie, digitale reproductie of anderszins.

KLIMAATWETGEVING IN NEDERLAND, STAND VAN ZAKEN ANNO 2010

ACHTERGRONDDOCUMENT

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)



Structurele Evaluatie Milieuwetgeving

Auteurs:

Mw. prof. mr. M.G.W.M. Peeters

Dhr. mr. H.D. van Asselt

STEM publicatie 2010/2a

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

26 maart 2010

ISBN: 978-90-8958-155-6

B02023/CE0/071/000040

STEM

STEM staat voor "Structurele Evaluatie Milieuwetgeving".

Het programma, en alle binnen dit programma uitgevoerde evaluatieonderzoeken, worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het onderzoeksprogramma loopt van september 2004 tot en met december 2010, en is een concreet vervolg op de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) die de evaluatie van milieuwetgeving tot 1 januari 2004 op zich heeft genomen.

In het onderzoeksprogramma worden zowel ex ante als ex post evaluatie van milieuwetgeving verricht. De resultaten van de onderzoeken dragen bij aan kennis inzake regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen. De resultaten van de onderzoeken zullen tevens gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van regelgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de vormgeving van de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.

Per jaar wordt, mede aan de hand van dit meerjarig onderzoeksprogramma, een jaarprogramma opgesteld waarin de concreet uit te voeren evaluatiestudies worden benoemd.

Eerder is in het kader van STEM verschenen:

- 2005/1: Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid; een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland
- 2005/2: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 1: Inleidend rapport
- 2005/3: Decentraliseren of dereguleren? Milieuregulering door decentrale overheden bij deregulering van VROM-wetgeving
- 2005/4: Het milieujaarverslag, zes jaar later
- 2005/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 2: Praktijkonderzoek
- 2005/6: Modernisering van VROM-pseudowetgeving
- 2005/7: De verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU gezien in het licht van concurrentieverhoudingen
- 2006/1: Bijdrage aan de startnotitie evaluatie emissiehandel, juridisch deel
- 2006/2: Evaluatie Besluit financiële zekerheid
- 2006/3: Bodembescherming via ruimtelijke ordening, milieu- en waterspoor
- 2006/4: Evaluatie Kernenergiewet
- 2006/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 3: buitenlandse inspiratie voor besluitvorming in Nederland
- 2007/1: Het beoordelingskader van de IPPC Richtlijn; implementatie, interpretatie en toepassing
- 2007/2: Evaluatie Wet handavingsstructuur en Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer
- 2007/3: Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor
- 2007/4: Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels

- 2007/5: De burger als consument van het milieu; een vergelijking naar alternatieve mogelijkheden ter versterking van de handhaving van het milieurecht
- 2008/1: Evaluatie 'De verwerking verantwoord'
- 2008/2: De rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht
- 2008/3: Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning; het richtlijn voorstel industriële emissies en de actualisatie van milieuvergunning
- 2008/4: Openbaarmaking van milieu-informatie; evaluatie van de uitvoering van verplichtingen uit het Aarhus-verdrag en richtlijn 2003/4/EG
- 2009/1: Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen
- 2009/2: De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving
- 2010/1: Onderzoeksverplichtingen in milieuvergunningen

Verdere informatie is te vinden op www.evaluatiemilieuwetgeving.nl. Daar zijn ook de uitgebrachte evaluatiestudies te downloaden.

Inhoud

1	Inleiding	9
1.1	Doel van het onderzoek	9
1.2	Aanpak van het onderzoek	13
1.3	Beperkingen van het onderzoek	13
1.4	Structuur van de inventarisatie	14
2	Institutioneel kader	15
2.1	Inleiding	15
2.2	De Grondwet	15
2.3	De invloed van Internationaal en Europees recht op de nationale klimaatwetgeving	17
2.3.1	Inleiding	17
2.3.2	Klimaatverdrag	18
2.3.3	Kyoto Protocol	20
2.4	EU	21
2.4.1	Het Europees klimaatbeleid	21
2.4.2	Invloed op nationale wetgeving	21
2.5	Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het klimaatbeleid in nationale wetgeving	23
2.5.1	Bestuurlijke afspraken over beleidsverantwoordelijkheden	23
2.5.2	Verantwoordelijkheden in de wet (planvorming en evaluatie)	24
2.6	Inventarisatie van broeikasgasemissies	25
2.6.1	Uitvoering van een internationale verplichting	25
2.6.2	De bevoegdheid voor de emissie-inventarisatierapportage	27
2.6.3	SenterNovem en PBL	28
2.7	Emissiereductiedoelstellingen	31
2.8	Internationale emissiehandel	32
2.9	De Nederlandse Emissieautoriteit	34
2.10	Nationaal onderzoeksprogramma Luchtverontreiniging en Klimaatverandering	35
2.11	Concluderende opmerkingen	38
3	Reductie van broeikasgassen	41
3.1	Inleiding	41
3.2	Broeikasgasemissiehandel	43
3.2.1	Inleiding	43
3.2.2	Supranationale norm c.q. nationale keuze?	44
3.2.3	Inbedding in Nederlandse milieuwetgeving	45
3.2.4	Bevoegd bestuursorgaan	46
3.2.5	Broeikasgasbron	48
3.2.6	Doel van de regeling (emissiereductie / energiereguleerd)	49
3.2.7	Reguleringsinstrument, met beslissingsvrijheid?	49
3.2.8	Handhaving	49

3.3	Gefluoreerde broeikasgassen	50
3.3.1	Inleiding	50
3.3.2	De gefluoreerde broeikasgassen vallend onder het Kyoto Protocol	51
3.3.3	De gefluoreerde broeikasgassen vallend onder het Montreal Protocol	57
3.4	Wet milieubeheer: hoofdstuk 8	60
3.4.1	Inleiding	60
3.4.2	Hoofdstuk 8 Wet milieubeheer	61
3.5	Nader onderzoek en integrale afweging	66
3.6	Afronding en conclusie	67
4	Hernieuwbare energie	71
4.1	Inleiding	71
4.2	Elektriciteit opgewekt door hernieuwbare energiebronnen: garanties van oorsprong	72
4.2.1	Inleiding	72
4.2.2	Supranationale norm c.q. nationale keuze?	73
4.2.3	Inbedding in Nederlandse milieuwetgeving	74
4.2.4	Bevoegd bestuursorgaan	75
4.2.5	Broeikasgasbron	76
4.2.6	Doel van de regeling (emissiereductie / energiereguleerder)	76
4.2.7	Reguleringsinstrument, met beslissingsvrijheid?	76
4.2.8	Handhaving	76
4.3	Stimulering duurzame energieproductie	77
4.3.1	Inleiding	77
4.3.2	Supranationale norm c.q. nationale keuze?	77
4.3.3	Inbedding in Nederlandse milieuwetgeving	77
4.3.4	Bevoegd bestuursorgaan	79
4.3.5	Broeikasgasbron	79
4.3.6	Doel van de regeling (emissiereductie / energiereguleerder)	79
4.3.7	Reguleringsinstrument, met beslissingsvrijheid?	80
4.3.8	Handhaving	80
4.4	Energie-investeringsaftrek	80
4.4.1	Inleiding	80
4.4.2	Supranationale norm c.q. nationale keuze?	80
4.4.3	Inbedding in Nederlandse milieuwetgeving	80
4.4.4	Bevoegd bestuursorgaan	81
4.4.5	Broeikasgasbron	81
4.4.6	Doel van de regeling (emissiereductie / energiereguleerder)	81
4.4.7	Reguleringsinstrument, met beslissingsvrijheid?	81
4.4.8	Handhaving	82
4.5	Energiebelasting	82
4.5.1	Inleiding	82
4.5.2	Supranationale norm c.q. nationale keuze?	82
4.5.3	Inbedding in Nederlandse milieuwetgeving	84
4.5.4	Bevoegd bestuursorgaan	86
4.5.5	Broeikasgasbron	86
4.5.6	Doel van de regeling (emissiereductie / energiereguleerder)	86
4.5.7	Reguleringsinstrument, met beslissingsvrijheid?	87

4.5.8 Handhaving	87
4.6 Emissies bij energieopwekking uit biomassa	87
4.6.1 Inleiding	87
4.6.2 Supranationale norm c.q. nationale keuze?	87
4.6.3 Inbedding in Nederlandse milieuwetgeving	88
4.6.4 Bevoegd bestuursorgaan	92
4.6.5 Broeikasgasbron	92
4.6.6 Doel van de regeling (emissiereductie / energieregerelateerd)	92
4.6.7 Reguleringsinstrument, met beslissingsvrijheid?	92
4.6.8 Handhaving	92
4.7 Biobrandstoffen	93
4.7.1 Inleiding	93
4.7.2 Supranationale norm c.q. nationale keuze?	93
4.7.3 Inbedding in Nederlandse milieuwetgeving	94
4.7.4 Bevoegd bestuursorgaan	95
4.7.5 Broeikasgasbron	95
4.7.6 Doel van de regeling (emissiereductie / energieregerelateerd)	95
4.7.7 Reguleringsinstrument, met beslissingsvrijheid?	95
4.7.8 Handhaving	95
4.8 Afronding en conclusie	95
5 Energiebesparing en energie-efficiëntie	97
5.1 Inleiding	97
5.2 Ecologisch ontwerp van energieverbruikende producten	98
5.2.1 Inleiding	98
5.2.2 Supranationale norm c.q. nationale keuze?	99
5.2.3 Inbedding in Nederlandse milieuwetgeving	100
5.2.4 Bevoegd bestuursorgaan	102
5.2.5 Broeikasgasbron	102
5.2.6 Doel van de regeling (emissiereductie / energieregerelateerd)	102
5.2.7 Reguleringsinstrument, met beslissingsvrijheid?	102
5.2.8 Handhaving	102
5.3 Energie-etikettering huishoudelijke apparaten	103
5.3.1 Inleiding	103
5.3.2 Supranationale norm c.q. nationale keuze?	103
5.3.3 Inbedding in Nederlandse milieuwetgeving	104
5.3.4 Bevoegd bestuursorgaan	105
5.3.5 Broeikasgasbron	105
5.3.6 Doel van de regeling (emissiereductie / energieregerelateerd)	105
5.3.7 Reguleringsinstrument, met beslissingsvrijheid?	106
5.3.8 Handhaving	106
5.4 Etikettering energieverbruik personenauto's	106
5.4.1 Inleiding	106
5.4.2 Supranationale norm c.q. nationale keuze?	107
5.4.3 Inbedding in Nederlandse milieuwetgeving	108
5.4.4 Bevoegd bestuursorgaan	108
5.4.5 Broeikasgasbron	108
5.4.6 Doel van de regeling (emissiereductie / energieregerelateerd)	108
5.4.7 Reguleringsinstrument, met beslissingsvrijheid?	109

5.4.8 Handhaving	109
5.5 Energieprestatie van gebouwen	109
5.5.1 Inleiding	109
5.5.2 Supranationale norm c.q. nationale keuze?	109
5.5.3 Inbedding in Nederlandse milieuwetgeving	110
5.5.4 Bevoegd bestuursorgaan	111
5.5.5 Broeikasgasbron	112
5.5.6 Doel van de regeling (emissiereductie / energiereguleerd)	112
5.5.7 Reguleringinstrument, met beslissingsvrijheid?	112
5.5.8 Handhaving	112
5.6 Warmtekrachtkoppeling	112
5.6.1 Inleiding	112
5.6.2 Supranationale norm c.q. nationale keuze?	113
5.6.3 Inbedding in Nederlandse milieuwetgeving	113
5.6.4 Bevoegd bestuursorgaan	115
5.6.5 Broeikasgasbron	116
5.6.6 Doel van de regeling (emissiereductie / energiereguleerd)	116
5.6.7 Reguleringinstrument, met beslissingsvrijheid?	116
5.6.8 Handhaving	116
5.7 Afronding en conclusie	117
 6 Afsluiting	 119
6.1 Algemeen	119
6.2 Specifiek voor Nederland en voor de nationale keuzes	124
6.3 Afronding	126

Colofon

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1

DOEL VAN HET ONDERZOEK

Voor u ligt een uitgebreide inventariserende studie naar de stand van zaken van de klimaatwetgeving in Nederland. Een samenvatting van de bevindingen van deze achtergrondstudie staat in het hoofdrapport

Dit STEM-onderzoek beoogt inzichtelijk te maken welke wettelijke bepalingen betrekking hebben op het probleem van klimaatverandering, en hoe op deze wijze het “harde” klimaatbeleid, in de vorm van wettelijke en dus bindende bepalingen, is vormgegeven. Het gaat daarbij om zowel maatregelen die direct gericht zijn op de terugdringing van broeikasgasemissies, maar ook om maatregelen betreffende hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en energiebesparing.

Een belangrijk deel van deze bepalingen is beïnvloed door het internationale en met name het Europese recht. Daarnaast worden door de nationale wetgever keuzes gemaakt, zowel met betrekking tot de inbedding in nationale wetgeving van supranationale normen voor klimaatbescherming, als met betrekking tot de wettelijke vormgeving van nationaal klimaatbeleid. De systematische inbedding van internationale en Europese normen in nationale wetgeving, en de vormgeving van de op uitvoering van internationale en Europese normen gerichte bepalingen, waaronder bevoegdheidstoedeling, besluitvormingsprocedures, rechtsbescherming en handhaving, zijn voorbeelden van overwegend nationale keuzes. Bovendien is de eventuele keuze om een hoger ambitieniveau voor klimaatbescherming aan te houden dan de supranationale ambitie ook van nationale aard.

Het onderzoek beoogt een eerste overzicht te geven van de in Nederland geldende klimaatbepalingen. Geanalyseerd wordt in welke wetten deze bepalingen zijn opgenomen, en welke systematiek daarbij is aangehouden. Daarbij wordt aangegeven:

- of sprake is van (uitvoering van) een internationaal of Europees overeengekomen norm dan wel een nationale keuze,
- of er bijzondere overwegingen zijn geweest inzake de inbedding van de bepaling qua verhouding met andere relevante bepalingen;
- welk bestuursorgaan of welke bestuursorganen bevoegd zijn;
- welke soort bron of activiteit gereguleerd wordt,
- welk reguleringsinstrument wordt gebruikt, en of er sprake is van beslissingsvrijheid voor het bevoegde gezag of de gereguleerde;

- hoe de handhaving is geregeld (gelet op de beperkte omvang van het onderzoek is met name naar de bestuursrechtelijke handhaving gekeken).

Op deze wijze beoogt het onderzoek inzichtelijk te maken hoe de verschillende bepalingen inzake de terugdringing van de broeikasgasemissies en energiegerelateerde bepalingen zich tot elkaar verhouden, en beoogt het een bijdrage te leveren aan het verkrijgen van nader inzicht in een bruikbare structuur voor nationale klimaatbepalingen. Voor zover bekend, is een dergelijke structuur nog niet in de Nederlandse of buitenlandse literatuur gepresenteerd, al zijn daartoe wel enkele bescheiden aanzetten gegeven.¹ De structuur van het internationale en Europese milieurecht als zodanig is echter onderhavig aan commentaar, waarbij met name de versnippering als kritisch punt wordt gezien. Zo is reeds commentaar geleverd op de fragmentatie van het internationale recht, ook in het bijzonder op het terrein van klimaat in relatie tot natuur en handel.² In de EU is voorts in algemene zin erkend dat veranderingen nodig zijn inzake de wetgevingsstructuur. De Europese Commissie heeft in het in 2001 gepubliceerde witboek inzake (wat wordt genoemd) “Europese governance” haar visie over regulering beschreven. Opgemerkt werd dat de wetgeving meer beperkt moet worden tot essentiële aspecten, waarbij het aan de uitvoerende macht (primair de Commissie en haar besluitvorming via comitologie) wordt overgelaten om technische details in te vullen.³ Ook zouden uitvoeringsmaatregelen tot stand kunnen komen binnen het kader van wat wordt genoemd “co-regulering”. Co-regulering wordt gezien als een combinatie van regelgeving met maatregelen die door de betrokkenen zelf worden genomen op basis van hun praktijkervaring. Voor het milieurecht is verder van belang dat wordt aangekondigd dat meer gebruik zal worden gemaakt van “kaderrichtlijnen”.⁴ Gesteld wordt dat de teksten daarvan minder veelomvattend zijn, meer flexibiliteit bieden en bovendien in het algemeen sneller worden goedgekeurd door de Raad en het Europees Parlement.

Specifiek op het terrein van klimaatverandering en energie zijn door de EU-wetgever niettemin al vele, veelsoortige bepalingen aangenomen. In aanvulling op een reeds omvangrijk pakket is in december 2008 tussen de Europese wetgevende instituties een politiek akkoord gesloten, waarna in het voorjaar van 2009 6

¹ Een aanzet tot indeling van de Europese secundaire klimaatwetgeving is gegeven door Marjan Peeters, EU Climate Change Policy: Critical Issues and Challenges for the future, International Yearbook of Environmental Law, vol. 16-2005, Oxford University Press, 2007, p. 179-210. Jonathan B. Wiener heeft het verregaande idee gelanceerd om in de nationale rechtsorde slechts 1 reguleringsinstrument te gebruiken, te weten een allesomvattende broeikasgasemissiemarkt: Jonathan B. Wiener, Radiative Forcing: Climate Policy to Break the Logjam in Environmental Law, Duke Public Law & Legal Theory Research Paper Series no. 225, November 2008.

² Harro Van Asselt, Francesco Sindico, Michael Mehling, Global Climate Change and the Fragmentation of International Law, Law & Policy, vol. 30, no. 4, October 2008, p. 423-449.

³ Inmiddels is met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een nieuwe figuur geïntroduceerd, de gedelegeerde beslissing (“delegated act”). Zie artikel 290 van het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie.

⁴ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Europese governance, Een witboek, COM(2001) 428 definitief, zie voor een bespreking in milieurechtelijk perspectief Michiel A. Heldeweg, Good Environmental Governance, European Environmental Law Review, januari 2005.

verschillende Europese 'klimaatwetten' (vier richtlijnen, 1 verordening en 1 beschikking) van kracht zijn geworden. Deze zijn:

- Beschikking 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies terug te dringen om aan de verbintenissen van de gemeenschap op het gebied van het terugdringen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen;
- Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG;
- Richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden;
- Richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 93/12/EEG;
- Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG en 2006/12/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006;
- Verordening (EG) nr. 443/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe personenauto's, in het kader van de communautaire geïntegreerde benadering om de CO₂-emissies van lichte voertuigen te beperken.

Voorts zijn er nieuwe richtsnoeren voor staatssteun uitgevaardigd, dit zijn de "Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming".⁵

Er is derhalve sprake van diverse klimaatmaatregelen op Europees niveau. Er is geen sprake van één "klimatkaderwet", noch is voor zover bekend een dergelijke kaderwet in voorbereiding. Uiteraard moet hierbij worden erkend dat op EU-niveau van diverse instrumenten gebruik wordt gemaakt (verordeningen, richtlijnen en beschikkingen), maar misschien zou het toch mogelijk zijn om alle bepalingen, duidelijk gekenmerkt qua rechtsfiguur en grondslag, in één document op te nemen. Een dergelijk document dat alle Europese klimaatbepalingen omvat zal echter moeilijk te begrijpen zijn indien er geen goede structuur ten grondslag zou liggen aan de totstandkoming van de klimaatbepalingen. Deze structuur zal voor een groot deel worden bepaald door de keuze voor het instrumentarium, zoals emissiehandel en/of een heffing, en de figuur van directe normstelling. Naast de keuze voor het niveau van de klimaatambitie is derhalve een

⁵ Zie Pb EU C 82/1 van 1 april 2008. In voorbereiding zijn richtsnoeren voor steun aan bedrijven die onder het Europese emissiehandelssysteem vallen en waarvoor lidstaten voornemens zijn financiële steun te geven.

fundamentele vraag voor de huidige wetgevers, waaronder de Europese: welke instrumentariumkeuze is geschikt om die klimaatambitie te halen, en hoe kan die het beste in een inzichtelijke structuur worden vormgegeven?

Het moge duidelijk zijn dat het nationale klimaatrecht derhalve voor een groot deel wordt beheerst door Europese keuzes, die verspreid zijn neergelegd over tal van richtlijnen, verordeningen en beschikkingen.

Een vraag die daarbij voor de nationale wetgever opduikt is of alle *nationale* bepalingen nu in één wet, een Klimaatwet, moeten worden neergelegd, of dat een andere benadering beter zou zijn. Ook kan gedacht worden aan een Klimaatkaderwet die niet zo zeer alle klimaatrelevante bepalingen bevat maar die in samenhang moet worden gezien met andere – reeds bestaande – wetten zoals de Wet milieubeheer. De Klimaatkaderwet kan dan overkoepelende zaken regelen, zoals institutionele voorzieningen waaronder de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het behalen van in de wet gestelde doelen en de advisering aan het bevoegd gezag over het te voeren klimaatbeleid. Natuurlijk zal dan ook de verhouding van enerzijds de wetgeving die gericht is op de mitigatie van emissies en de stimulering van hernieuwbare energie met anderzijds de wetgeving die gericht is op adaptatie bezien moeten worden. Dit onderzoek beperkt zich tot een eerste inventarisatie van de huidige bepalingen gericht op mitigatie, maar beoogt daarmee een eerste stap te zetten naar de verdere gedachtevorming in Nederland over het systeem voor de vormgeving van een bindend klimaatpakket op nationaal niveau.

Tijdens het onderzoek zal bij de inventarisatie van de klimaatwetgeving ervaring worden opgedaan met de wijze waarop burgers en organisaties kennis kunnen nemen van de voor hen relevante klimaatbepalingen. Al onderzoekende zal duidelijk worden hoe vindbaar de bepalingen zijn, bijvoorbeeld via websites, beleidsplannen of kamerrapportages. De ervaringen met de toegankelijkheid van de Nederlandse klimaatwetgeving zullen worden gerapporteerd.

Sommige internationale bepalingen behoeven niet geïmplementeerd te worden in de Nederlandse wetgeving maar zijn wel rechtstreeks toepasselijk op natuurlijke en / of publieke en private rechtspersonen in Nederland. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om verordeningen en beschikkingen als bedoeld in artikel 249 EG-verdrag (inmiddels artikel 288 van het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie), maar ook om verdragsbepalingen waaraan de Staat der Nederlanden is gehouden. Aangezien deze bindende bepalingen in feite deel uitmaken van het totale pakket aan bindende bepalingen gericht op de beheersing van de klimaatproblematiek, worden de belangrijkste bepalingen meegenomen in dit onderzoek. Relevant is voorts dat door organen die zijn ingesteld door verdragen zoals het Klimaatverdrag eveneens besluiten worden genomen.⁶ Gelet op de beperkte onderzoekstijd van dit onderzoek worden deze besluiten echter niet integraal meegenomen. De innerlijke consistentie van de besluiten van de organen ingesteld door het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol als ook de consistentie van deze besluiten met besluiten genomen in het kader van andere

⁶ Zie over de juridische status van deze besluiten hoofdstuk 2.

verdragen is natuurlijk wel een punt van aandacht uit oogpunt van een coherente en effectieve klimaatwetgeving. Een volledig overzicht en analyse zouden echter onderwerp van nader onderzoek moeten zijn.

1.2

AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Voor de uitvoering van dit onderzoek is een bureaustudie uitgevoerd waarbij (1) officiële publicaties van de Nederlandse overheid zijn doorzocht, met name via databanken zoals www.overheid.nl, en (2) relevante literatuur is betrokken. Het onderzoek is uitgevoerd door Harro van Asselt (met name verantwoordelijk voor hoofdstuk 4 en 5) en Marjan Peeters (hoofdstukken 1, 2 en 3 en verantwoordelijk voor coördinatie). Bibi Bregman heeft meegewerkt aan het opstellen van het deel over de gefluoreerde broeikasgassen. De conclusies zijn gezamenlijk opgesteld door Van Asselt en Peeters. De onderzoekers zijn bijgestaan door een begeleidingscommissie bestaande uit bij het Ministerie van VROM werkzame specialisten, met name wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers.

Als peildatum voor de weergave van relevante klimaatbepalingen wordt 1 januari 2010 aangehouden. Ten tijde van het onderzoek zijn nog verschillende wetgevingskaders in voorbereiding, zoals de implementatie van de Europese Richtlijn inzake de uitbreiding van het Europese broeikasgasemissiehandelssysteem naar de luchtvaart, en de implementatie van de Europese Richtlijn inzake het ondergronds opslaan van kooldioxide. Het onderzoek richt zich op de van kracht zijnde bepalingen, hetgeen reeds een uitgebreid en ingewikkeld pakket is. Gelet op de vele voorgenomen wijzigingen van het klimaatpakket, mede door de nodige implementatie van Europese wetgeving, ligt het echter in de rede om bijvoorbeeld over twee jaar een aanvullende bespreking van het klimaatpakket te ondernemen.

1.3

BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek richt zich op mitigatie waaronder het terugdringen van broeikasgassen wordt verstaan, inclusief de bevordering van hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en energiebesparing. Gelet op de beperkte omvang van dit onderzoek is er geen aandacht voor (1) het daadwerkelijk verwezenlijken van hernieuwbare energieprojecten, zoals de bouw van een windmolenpark, waarbij met name naar de (overigens ook sterk in ontwikkeling zijnde) omgevingswetgeving zou worden gekeken, en (2) adaptatie aan de mogelijk negatieve effecten van klimaatverandering. Deze twee domeinen en de daarin geldende juridische bepalingen zijn natuurlijk relevant voor het verkrijgen van een integraal overzicht van de klimaatgerelateerde wetgeving. Voor een allesomvattend inzicht, dat dit onderzoek te buiten gaat, zouden deze bepalingen dus eveneens meegenomen moeten worden.

Dit onderzoek voert ook geen toetsing uit of internationale bepalingen, met name de Europese bepalingen, op een juiste wijze zijn opgevolgd in de nationale wetgeving (zoals de correcte implementatie van een Richtlijn). Dit onderzoek richt zich met name op de systematiek die voor klimaatwetgeving op nationaal niveau wordt aangehouden.

Een andere beperking vormt de beschikbare tijd. Gaandeweg zal moeten blijken of de vastgestelde onderzoeksomvang toereikend is om de geldende wetgeving in kaart te brengen en te bespreken. In dit verband zal in de conclusies worden teruggekomen op de complexiteit en toegankelijkheid van het geldende kader, en zal daar tevens worden aangegeven welke onderwerpen niet zijn meegenomen.

1.4

STRUCTUUR VAN DE INVENTARISATIE

In hoofdstuk 2 zal allereerst worden ingegaan op de vraag welke algemene (institutionele) voorzieningen reeds zijn vormgegeven in de Nederlandse wetgeving. Daarna wordt de inventarisatie uitgevoerd aan de hand van de volgende klimaatdoelstellingen, te weten:

- terugdringen broeikasgassen (hoofdstuk 3);
- stimulering hernieuwbare energie (hoofdstuk 4);
- energie-efficiëntie en energiebesparing (hoofdstuk 5).

In hoofdstuk 6 vindt een afronding plaats.

HOOFDSTUK

2 Institutioneel kader

2.1

INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe het klimaatbeleid is verankerd in de Nederlandse wetgeving met betrekking tot de toedeling en vormgeving van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het klimaatbeleid. De hierna volgende hoofdstukken 3 (reductie broeikasgassen), 4 (hernieuwbare energie) en 5 (energiebesparing en –efficiëntie) zullen inventariseren welke juridische instrumenten in de Nederlandse wetgeving zijn geregeld om klimaatbeleidsdoelstellingen te bereiken. Die hoofdstukken zullen zich vooral richten op de verplichtingen voor bedrijven en burgers en de wijze waarop de overheid dat reguleert. Dit hoofdstuk gaat in op de meer algemene inbedding van de overheidsverantwoordelijkheid voor het klimaatvraagstuk in de Nederlandse wetgeving. Achtereenvolgend komen aan de orde: de grondwettelijke opdracht voor het voeren van een klimaatbeleid (par. 2), de supranationale invloed op het nationale recht (par. 3) en de vormgeving van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het nationale klimaatbeleid (par. 4). Vervolgens wordt aandacht besteed aan bepalingen met betrekking tot de inventarisatie van broeikasgasemissies (par. 5), emissiereductiedoelstellingen (par. 6), en de internationale emissiehandel als instrument voor de overheid (par. 7). Tot slot komen aan de orde de rol en positie van de Nederlandse emissieautoriteit (par. 8) en de regeling voor het nationaal onderzoeksprogramma Luchtverontreiniging en Klimaatverandering (par. 9). In paragraaf 10 wordt afgesloten met enkele conclusies.

2.2

DE GRONDWET

De huidige Grondwet kent geen specifieke klimaatbepaling. Wel kan worden vastgesteld dat voor het probleem van klimaatverandering het huidige artikel 21 van de Grondwet uiterst relevant is. Dit artikel stelt: 'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu'. Klimaatverandering – een fenomeen dat tijdens de grondwetsherziening van 1983 nog nauwelijks aandacht kreeg – valt hieronder omdat door klimaatverandering het leefmilieu invloed ondergaat en zelfs ernstig kan worden verstoord. De verandering van het klimaat is als zodanig reeds een verandering van het leefmilieu. Bij onvoldoende beheersing van de broeikasgasemissies kunnen ernstige verstoringen optreden, alhoewel de natuurwetenschappelijke voorspellingen omgeven zijn met grote en minder grote onzekerheden.

Het is voor de overheid lastig in te schatten met welke nadelige effecten rekening moet worden gehouden. Zo kan gedacht worden aan droogte en hittegolven, of daarentegen ook, in geval van het sterk verminderen of uitvallen van de Noord-Atlantische Golfstroom, juist een lagere temperatuur.⁷ Voorts kan op basis van natuurwetenschappelijke inzichten worden verwacht dat de bewoonbaarheid van Nederland nadelig wordt beïnvloed, bijvoorbeeld in het geval van (dreigende) overstromingen.

Voor zover bekend, zijn omtrent de betekenis van artikel 21 Grondwet voor het nationale klimaatbeleid en meer specifiek voor de noodzaak tot optreden door de overheid nog geen nadere studies verschenen.⁸ Hieronder worden dan ook slechts enkele verkennende opmerkingen gemaakt inzake de mogelijke betekenis van artikel 21 van de Grondwet voor het overheidsoptreden in het klimaatbeleid, in het bijzonder met het oog op het terugdringen van de broeikasgasemissies.

Zoals onlangs nog is benadrukt, is de betekenis van de opname van sociale grondrechten (zoals artikel 21) in de grondwetsherziening van 1983 niet primair gelegen in het juridische waarborgkarakter van deze rechten. De sociale grondrechten (zoals artikel 21 Grondwet) richten zich met name tot de wetgever, met de opdracht om regels te stellen, dan wel tot de overheid als geheel om zorg te dragen voor de in de grondrechten geformuleerde doelen.⁹ Artikel 21 Grondwet is niet vrij van kritiek, in die zin dat vrees is uitgesproken dat het artikel een vrijbrief zou geven aan overmatig overheidsingrijpen.¹⁰ In de jurisprudentie heeft echter juist het feit dat reeds specifieke milieuwetgeving tot stand is gebracht aanleiding gegeven voor een marginale rol voor artikel 21 Grondwet: in een kenmerkende milieurechtszaak is overwogen dat “niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die ertoe moeten leiden dat de overheidsbeslissing waartegen geprocedeerd wordt – in aanvulling op de toetsing aan die bestaande wetgeving –

⁷ De natuurwetenschappelijke voorspellingen zijn omgeven met onzekerheden. Het optreden van een niet erg waarschijnlijke doch niet onmogelijke abrupte en extreme klimaatverandering leidend tot kouder worden in Noord-West Europa heeft recent nog aandacht gekregen in een onderzoeksproject van het NWO (zie: Netherlands Organisation for Scientific Research, *What if... Abrupt and extreme climate change?* The Hague, October 2008. In het vierde rapport van het IPCC echter wordt verwachting uitgesproken dat de golfstroom waarschijnlijk wel afzwakt, maar dat het toch warmer wordt als gevolg van de sterke toename aan broeikasgassen, zie IPCC Fourth Assessment report, Summary for policymakers, http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf, p. 14.

⁸ Zie voor een korte verkenning in het licht van adaptatie V. Bruggeman en M. Peeters, *Exploring governmental and victim responsibilities in view of abrupt climate change in North-Western Europe*, met Véronique Bruggeman, in: J.C.M. Van den Bergh, A.J. Dietz, C.J. Jepma, F. Langeweg (ed., Programme committee on Vulnerability, Adaptation and Mitigation), *What if... abrupt and extreme climate change?*, Netherlands Organisation for Scientific Research, The Hague, October 2008, p. 7-44, ook vrij verkrijgbaar via <http://ssrn.com/abstract=1334652>.

⁹ T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, W.J.M. Voermans, *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd: anker- of verdwijnpunt?*, bijlage bij TK 2009-2010, 31570, nr. 13, p. 56. Zij stellen voorts (p. 109): “Als we kijken naar de juridische werking ervan dan moeten we vaststellen dat die zwak is en zelden tot bijsturing leidt in het parlementaire debat.”

¹⁰ C.W. van der Pot, D. J. Elzinga, et al., *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 2006 (Deventer, Kluwer), p. 449.

voor rechtstreekse toetsing aan het relevante grondwetsartikel in aanmerking komt.”.¹¹

Een dergelijke toetsing kan zich, gelet het op in artikel 120 Grondwet opgenomen toetsingsverbod, niet uitstrekken tot formele wetgeving. Deze jurisprudentie illustreert echter dat het niet uitgesloten is dat een besluit van de overheid, niet zijnde een formele wet, getoetst zou kunnen worden aan artikel 21 Grondwet, met name indien voor de desbetreffende casus geen adequate normstelling voorhanden is.

Specifiek voor klimaatverandering speelt echter het feit dat de handelingsmarge van de nationale overheid tot preventie van klimaatverandering zeer beperkt is, en dat één land – ook al zou het wetgeving van kracht hebben die tot een uitfasering van broeikasgasemissies leidt - het probleem niet kan oplossen.¹² Wel zou kunnen worden aangehouden dat een land proportioneel gezien haar verantwoordelijkheid tot reductie van broeikasgassen zou moeten nemen.¹³ In dat licht kan artikel 21 van de Grondwet van betekenis zijn. Hoe die verantwoordelijkheid vormgegeven moet worden, is een lastig vraagstuk. Een van de mogelijke richtsnoeren is het zogenaamde per capita criterium, waarbij op basis van de bevolking berekend wordt welke uitstoot en uitstootreductie passend zou zijn.¹⁴ In de internationale politiek is er echter nog geen overeenstemming over objectieve criteria inzake de distributie van de klimaatlast over landen.

Artikel 21 van de Grondwet speelt voorts een rol bij de besluitvorming inzake de bescherming van de bewoonbaarheid van het land tegen bijvoorbeeld overstromingen en het voorkomen van schade door een hittegolf. Adaptatie, en de gehoudenheid van de overheid om adaptatiemaatregelen te nemen, valt echter buiten het kader van dit onderzoek.

2.3 DE INVLOED VAN INTERNATIONAAL EN EUROPEES RECHT OP DE NATIONALE KLIMAATWETGEVING

2.3.1 INLEIDING

Klimaatverandering is een wereldwijd probleem: het supranationale recht is van grote invloed op het nationale klimaatbeleidsdomein. Zo is Nederland gebonden aan de in het Kyoto Protocol neergelegde emissiereductiedoelstelling voor de

¹¹ ABRvS 27 maart 2002, *JB* 2002, 160, m.nt. Heringa en ABRvS 4 december 2002, *JB* 2003, 35, m.nt. Heringa, r.o. 2.3.1, ook aangehaald en toegelicht door T. Barkhuysen e.a., p. 63. Deze auteurs zijn van mening dat zowel in het wetgevingsproces als in de rechtspraak sprake is van een zekere werking, namelijk die van bodem- of grensbepaling, waarmee niet in strijd mag worden gehandeld.

¹² WRR rapport: Klimaatstrategie - tussen ambitie en realisme (rapporten aan de regering nr. 46), 2006 (Den Haag, SDU).

¹³ Vergelijk M.G. Faure, P.A. Nollkaemper, P.A. (2007). International Liability as an Instrument to Prevent and Compensate for Climate Change. *Stanford Journal of International Law*, 26A/(23A), 123-179

¹⁴ Zie daarover M. Peeters, Met recht naar klimaatbescherming, oratie Universiteit Maastricht, 2009 (Europa Law Publishing Groningen), p. 17 en verder.

periode 2008-2012. Deze doelstelling is door Europese besluitvorming vastgesteld op 6% minder broeikasgassen ten opzichte van het basisjaar 1990.¹⁵ In de tweede plaats zijn voor de periode 2013-2020 bindende emissiereductiedoelstellingen vastgesteld in een besluit van het Europees Parlement en de Raad. Nederland dient op basis van dat besluit in 2020 16% minder broeikasgassen uit te stoten in vergelijking met het jaar 2005.¹⁶

Deze laatste doelstelling heeft betrekking op de emissies veroorzaakt door buiten het Europese emissiehandelssysteem vallende bronnen. Het Europese emissiehandelssysteem kent een eigen emissieplafond die EU-wijd geldt voor de daaronder vallende bedrijven.

Zowel het in 1992 tot stand gekomen Klimaatverdrag als het in 1997 aangenomen Kyoto Protocol zijn geratificeerd door het Koninkrijk der Nederlanden. Bij de Rijkswet tot goedkeuring van het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol zijn geen bijzondere regels gesteld.¹⁷

2.3.2

KLIMAATVERDRAG

Het 'Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering', verder het Klimaatverdrag, is door Nederland ondertekend op 4 juni 1992, geratificeerd op 20 december 1993, en van kracht geworden op 21 maart 1994. Het is op 17 augustus 1993 ter stilzwijgende goedkeuring aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer.¹⁸

De regering heeft in haar toelichting op het Klimaatverdrag aangegeven dat de inwerkingtreding hiervan geen nadere uitwerking behoeft in nationale dan wel supranationale wetgeving.¹⁹ De implementatie van de in het Klimaatverdrag opgenomen verplichtingen zal verlopen via nationaal beleid. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de in artikel 4 tweede lid Klimaatverdrag opgenomen verplichting dat beleid zal worden ontwikkeld om de broeikasgasemissies in het jaar 2000 teruggebracht te hebben tot een vroeger niveau, waarbij in het bijzonder het jaar 1990 wordt genoemd. In dat licht heeft de regering voor 6 broeikasgassen nationale emissiereductiedoelstellingen geformuleerd die bereikt zouden moeten zijn in het jaar 2000: de CO₂-emissie zou bijvoorbeeld in 2000 ten hoogste op een niveau van 173-177 miljoen ton/jaar moeten liggen.²⁰ Deze taakstellingen zijn in beleid en niet in de wet vastgelegd.

Interessant zijn de overwegingen die bij de ratificatieprocedure zijn gewijd aan de vraag of nadere besluiten in het kader van het Klimaatverdrag goedkeuring

¹⁵ Beschikking van de Raad 2002/358/EG, Pb EG L 130/1-3.

¹⁶ Beschikking nr. 406/2009/EG, bijlage II.

¹⁷ Rijkswet van 21 maart 2002, houdende goedkeuring van het op 11 december 1997 te Kyoto totstandgekomen Protocol van Kyoto bij het raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1998, 170 en 1999, 110), Stb 2002, 181.

¹⁸ Staten-Generaal, vergaderjaar 1992-1993, 23 299 (R 1479), nrs. 358 en 1. Het Klimaatverdrag is gepubliceerd in Trb. 1992, 189 en Trb. 1994, 63 en 187 (nog niet digital beschikbaar via overheid.nl).

¹⁹ Staten-Generaal, vergaderjaar 1992-1993, 23 299 (R 1479), nrs. 358 en 1, p. 4.

²⁰ Staten-Generaal, vergaderjaar 1992-1993, 23 299 (R 1479), nrs. 358 en 1, p. 4.

behoeven van het parlement. Van belang is om in te zien dat het Klimaatverdrag een raamverdrag is met het doel om een kader te bieden voor latere internationale besluitvorming over klimaatbeschermingsmaatregelen. Zowel in het Klimaatverdrag als met name ook in het Kyoto Protocol wordt een besluitvormend orgaan ingesteld (voor het Klimaatverdrag de Conferentie van Partijen, COP geheten, voor het Kyoto Protocol het COP/MOP).²¹ Voorts worden subsidiaire organen ingesteld met bepaalde taken en in die lijn ook de mogelijkheid tot besluitvorming. Het op grond van het Kyoto Protocol ingestelde handhavingscomité is in dat verband een duidelijk voorbeeld.²²

De regering stelde zich bij de ratificatie van het Klimaatverdrag op het standpunt dat voor wijziging van de Bijlagen I en II van het Klimaatverdrag geen goedkeuring nodig is van de Staten-Generaal, tenzij het parlement zich ter zake het recht van goedkeuring voorbehoudt.²³ De regering verwijst in dit verband naar het feit dat besluiten over de bijlagen worden genomen door de Conferentie van Partijen, zijnde het hoogste besluitvormende orgaan ingesteld bij het Klimaatverdrag.²⁴ De Raad van State liet zich kritisch uit over het feit dat een aantal institutionele vragen onbeantwoord blijven; de regering is daarentegen van mening dat een en ander nader duidelijk moet worden juist door de bijeenkomsten van de Conferentie van Partijen.²⁵

In lijn met de opmerkingen van de Raad van State is het ook nu nog niet geheel duidelijk wat de precieze juridische status en mogelijke juridische gevolgen zijn van internationale besluitvormingsconstructies zoals opgenomen in het Klimaatverdrag. In de literatuur wordt als uitgangspunt aangehouden dat COP-beslissingen in principe geen bindende verplichtingen kunnen opleggen aan verdragspartijen, maar hierover bestaat geen volledige consensus (met name niet met betrekking tot de COP/MOP beslissingen in het kader van het Kyoto Protocol).²⁶ COP-beslissingen en andere besluiten op grond van het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol zullen echter wel invloed kunnen hebben op

²¹ Zie respectievelijk artikel 7 van het Klimaatverdrag en artikel 13 van het Kyoto Protocol.

²² Zie uitgebreid http://unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/items/2875.php.

²³ Staten-Generaal, vergaderjaar 1992-1993, 23 299 (R 1479), nrs. 358 en 1, p. 8. Relevant is dat wijzigingen van bijlagen door de COP met drie-vierde meerderheid kunnen worden aangenomen, en dat ingevolge artikel 16 Klimaatverdrag een bijlage of wijziging van een bijlage bindend kan zijn indien niet tijdig een bericht van "opt out" wordt gegeven.

²⁴ Onder verwijzing naar artikel 4, tweede lid, sub f, Klimaatverdrag.

²⁵ Staten-Generaal, vergaderjaar 1992-1993, 23 299 (R 1479), nrs. 358 en A, p. 2.

²⁶ Zie Lavanya Rajamani, Addressing the 'Post-Kyoto' Stress Disorder: Reflections on the merging Legal Architecture of the Climate Regime, *International and Comparative Law Quarterly* vol. 58, October 2009, p. 823, en eerder, uitgebreid Jutta Brunnée, *COPing with Consent: Law-making Under Multilateral Environmental Agreements*, 15 *Leiden Journal of International Law* 1-52 (2002). Zie hierover ook Thomas Gehring, *Treaty-making and Treaty Evolution*, in Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, Ellen Hey, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2007 (Oxford University Press), p. 492-493 die aangeeft dat de juridische status van verdragsbeslissingen door de verdragspartijen juist bewust vaag wordt gehouden. Onduidelijkheid over de formele juridische status wordt niet als heel bezwaarlijk gezien, aangezien de aandacht vooral meer gaat naar "governance" dat meer flexibiliteit biedt dan een klassieke juridische benadering.

de interpretatie van de bij het verdrag aangegane verplichtingen. Bovendien kunnen zij de facto wel tot een verplichtend kader leiden, zoals het geval lijkt te zijn bij de standaardisatie van de nationale procedures voor de emissieinventarisaties en rapportages.²⁷ Ook in het kader van het bij het Kyoto Protocol ingestelde handhavingsmechanisme zijn beslissingen genomen binnen het kader van het Protocol invloed op de handelingsruimte van staten binnen het regime.²⁸ Een van de mogelijke beslissingen is immers dat verdragspartijen in geval van niet-naleving worden uitgesloten van de mogelijkheid om deel te nemen aan de internationale emissiehandel.²⁹

Samenvattend: bij de ratificatie van het Klimaatverdrag zijn geen nieuwe nationale bepalingen totstandgebracht. Over de juridische status van besluiten van de Conferentie van Partijen (en andere organen) stond geen eenduidig beeld, maar dit heeft de ratificatie niet belemmerd. Inmiddels wordt aan de internationale besluitvorming op basis van het Klimaatverdrag (en het Kyoto Protocol) de facto een sterke juridische waarde toegekend, in die zin dat voor deelname aan het regime de besluiten gerespecteerd zullen moeten worden.

2.3.3

KYOTO PROTOCOL

Het Kyoto Protocol is op 29 april 1998 door Nederland ondertekend, en geratificeerd op 31 mei 2002.³⁰ Het Kyoto Protocol zelf is pas op 16 februari 2005 van kracht geworden. Bij de Rijkswet zijn geen bijzondere regels aangenomen ter aanvulling of aanpassing van de Nederlandse milieuwetgeving. Wel is in EU verband regelgeving tot stand gekomen onder meer inzake de rapportageverplichting in het kader van het Kyoto Protocol (zie verder paragraaf 5).³¹

In het Kyoto Protocol zijn emissiereductieafspraken opgenomen, met voor Nederland een verplichting om in de periode 2008-2012 8% aan broeikasgasemissies te reduceren in vergelijking met het basisjaar 1990. Dit percentage is na Europese besluitvorming veranderd in 6%.³²

²⁷ Zie Brunnée, a.w., p. 26.

²⁸ Brunnée, p. 29-30. Zij maakt een onderscheid tussen "legally binding" en de facto "mandatory". Dat laatste lijkt met name het geval te zijn.

²⁹ Specifiek de besluitvorming inzake sancties is mogelijk strijdig met artikel 18 Kyoto Protocol, zie Brunnée, p. 29.

³⁰ De goedkeuring van het Protocol gebeurde bij Rijkswet van 21 maart 2002, deze wet is in werking getreden op 12 april 2002: Rijkswet van 21 maart 2002, houdende goedkeuring van het op 11 december 1997 te Kyoto totstandgekomen Protocol van Kyoto bij het raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1998, 170 en 1999, 110), Stb. 2002, 181.

³¹ Beschikking nr. 93/389/EEG van de Raad van 24 juni 1993 inzake een bewakingssysteem voor de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen in de gemeenschap; gewijzigd bij beschikking nr. 1999/296 van 26 april 1999. Deze beschikking is bij Beschikking 280/2004/EG van 11 februari 2004.

³² De in het Kyoto Protocol afgesproken emissiereductieverplichtingen zijn binnen de EG herverdeeld over de 15 landen die lid waren van de EG voor de uitbreiding per 1 mei 2004. Bij het besluit van 25 april 2002 (Pb EG L 130/1-3) waarbij namens de EG het Kyoto Protocol wordt goedgekeurd is tevens de eerder, in 1998, in politieke zin vastgestelde lastenverdelingsovereenkomst geformaliseerd. Met het aangaan van de lastenverdelingsovereenkomst is een gezamenlijke verplichting ontstaan van de EG en

Als gevolg hiervan bedraagt de precieze maximale emissie die door Nederland mag worden veroorzaakt in de periode 2008-2012 1.008.565.720 ton koolstofdioxide equivalent.³³

2.4

EU

2.4.1

HET EUROPEES KLIMAATBELEID

Na de ondertekening van het Klimaatverdrag en in het bijzonder de ondertekening van het Kyoto Protocol is een reeks acties ondernomen op EU niveau, resulterend in een waaier aan beschikkingen, richtlijnen en verordeningen. De EU (de EG) en al haar lidstaten zijn immers verdragspartij bij het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol. De actieve Europese inzet wordt bevestigd door het Verdrag van Lissabon, waarin de bestrijding van klimaatverandering is toegevoegd aan de reeds bestaande opdracht dat het beleid op milieugebied bijdraagt tot het nastreven van bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.³⁴ Voor het nemen van interne Europese klimaatmaatregelen blijven de bekende andere algemene doelstellingen van belang, zoals “behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu”. Relevant is voorts dat in een nieuwe titel, titel XXI, een energieparagraaf wordt opgenomen, met onder meer als doelstelling om “energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren”. Net als bij de milieutitel kunnen op dit beleidsterrein via de gewone wetgevingsprocedure EU maatregelen worden genomen, met uitzondering van maatregelen die voornamelijk van fiscale aard zijn.³⁵

2.4.2

INVLOED OP NATIONALE WETGEVING

Gelet op de reeds ondernomen EU acties en de bevestiging in het Verdrag van Lissabon dat klimaat en energie tot het domein en de doelstellingen van de EU

de 15 oude lidstaten inzake de nakoming van de in artikel 3 van het KP neergelegde emissiereductiebeperkingen; er wordt in dit verband ook wel van een ‘bubble’ gesproken. Het herverdelen van de reductieverplichtingen is toegestaan gelet op artikel 4 van het Kyoto Protocol, waarin de mogelijkheid wordt geboden aan verdragspartijen om een overeenkomst te sluiten inzake de gezamenlijke nakoming van de emissiereductieverplichtingen. Naast een gezamenlijke internationale verplichting is sprake van een interne, communautaire binding: de lidstaten zijn gehouden aan de in artikel 2 van het bekrachtigingsbesluit neergelegde verplichting tot het nemen van maatregelen voor het behalen van de afgesproken maximale emissieniveaus.

³³ Beschikking van de Commissie van 14 december 2006 tot vaststelling, op grond van Beschikking 2002/358/EG van de Raad, van de respectieve emissieniveaus die in het kader van het Protocol van Kyoto aan de Gemeenschap en elk van haar lidstaten zijn toegewezen, Pb EU 16.12.2006, L 358/87 (gerectificeerd: Pb EU No. 367/80, 22.12.2006). Overigens bestaat de mogelijkheid een deel van de emissiereductieverplichting in het buitenland te verwezenlijken, via het concept van emissiehandel.

³⁴ Verdrag betreffende de werking van de EU, artikel 191 lid 1. Zie voor een bespreking van de gevolgen voor het Europees milieurecht ten gevolge van het Verdrag van Lissabon W.Th Douma, H.H.B. Vedder, Het Verdrag van Lissabon en het Europees milieubeleid, in: R.H. Van Ooik, R.A. Wessel, De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon, Kluwer 2009, p. 155-166.

³⁵ Artikel 194, derde lid, Verdrag betreffende de werking van de EU.

horen, staat het nationale klimaatbeleid en de nationale klimaatwetgeving dan ook sterk in het teken van het klimaatbeleid van de EU.

Zo zijn er reeds tal van Europese klimaatrelevante richtlijnen, en de implementatie zal meestentijds tot aanpassing of aanvulling van nationale wetgeving leiden.³⁶ Bijzonder hierbij is het gebruik van de techniek van statische en dynamische verwijzing. Met name die laatste verwijzingstechniek komt reeds voor bij de implementatie van de Europese klimaatrichtlijnen, in het bijzonder de Richtlijn inzake broeikasgasemissiehandel. In artikel 1.1, eerste lid, Wm staat bijvoorbeeld: de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten: richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de R Raad (PbEU L 275);

Aannemelijk is dat hier een dynamische verwijzing is bedoeld.³⁷ In hoofdstuk 16 Wm wordt voorts gebruik gemaakt van dynamische verwijzing naar Richtlijn 2003/87/EG, aangezien artikel 16.4 Wm bepaalt:

Een wijziging van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten of van een bijlage bij die richtlijn gaat voor de toepassing van deze titel gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijziging uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij een besluit van Onze Minister, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

Bij deze dynamische verwijzing is de mogelijkheid voorbehouden dat de Minister een ander tijdstip vaststelt voor de toepasselijkheid van de nieuwe bepaling of bepalingen. Hier is derhalve sprake van een ruime toepassing aan de figuur van de dynamische verwijzing, aangezien niet naar enkele bepalingen, maar naar de gehele Richtlijn is verwezen voor de in de titel opgenomen bepalingen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om vergunningverlening voor broeikasgasinstallaties, inclusief het monitoringsplan, de verificatie van de emissiecijfers, de toewijzing van de broeikasgasemissierechten, en de geldigheid van de broeikasgasemissierechten.

Voor zover sprake is van EU beschikkingen of verordeningen is de doorwerking in de nationale orde anders geregeld: een verordening heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Een beschikking is verbindend in al zijn onderdelen. Indien de adressaten worden vermeld, is het alleen voor hen verbindend.³⁸ Het kan nodig zijn voor lidstaten om in de nationale wetgeving bepalingen op te nemen ter uitvoering van een verordening of een beschikking, zoals de aanwijzing van bevoegde instanties. Het feit dat de EU gebruikt maakt van verschillende instrumenten maakt dat het nationale milieurecht versnipperd raakt: enerzijds zijn rechtstreeks werkende bepalingen uit verordeningen van toepassing op bedrijven, anderzijds moeten

³⁶ Zie de nieuwe bepaling 288 Verdrag betreffende de werking van de EU (oud 249).

³⁷ Zie de achtergrondstudie "Dynamische verwijzing" bij het STEM-rapport Wm-als integratiekader; deze achtergrondstudie uit 2009 is gepubliceerd op www.evaluatiemilieuwetgeving.nl.

³⁸ Artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de EU.

bedrijven, voor andere onderwerpen, hun verplichtingen lezen in nationale wetgeving. Zodra er echter voor de implementatie van richtlijnen gebruik wordt gemaakt van dynamische verwijzing, zal het voor bedrijven en burgers ook nodig zijn kennis te nemen van de inhoud van de Europese richtlijnbepalings.

2.5

BESTUURLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID VOOR HET KLIMAATBELEID IN NATIONALE WETGEVING

2.5.1

BESTUURLIJKE AFSPRAKEN OVER BELEIDSVERANTWOORDELIJKHEDEN

De verantwoordelijkheid voor het klimaatbeleid – en in het bijzonder de verantwoordelijkheid voor het nakomen van internationale en Europese afspraken – is niet specifiek bij wet vastgelegd. De regering dient volgens de gewone regels van het staatsrecht verantwoording af te leggen voor het gevoerde klimaatbeleid.

Bestuurlijk gezien zijn er afspraken gemaakt over de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor het klimaatbeleidsdomein. De Minister van VROM draagt de algehele verantwoordelijkheid voor het klimaatbeleid. Deze minister coördineert de beleidsacties zoals deze door collega-ministers worden ondernomen.³⁹ De website van VROM biedt daarover de volgende informatie⁴⁰:

VROM coördineert het Nederlandse klimaatbeleid. Daarnaast is VROM verantwoordelijk voor het beleid voor energiebesparing in bijvoorbeeld woningen, kantoren en winkels, de reductie van overige broeikasgassen (alle broeikasgassen behalve CO₂), het [clean development mechanism](#) (een van de internationale mechanismen om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen), zogenaamd 'schoon fossiel' en, voor wat betreft CO₂-beleid, de technische eisen aan voertuigen. Het ministerie van Economische Zaken (EZ) coördineert het beleid voor energiebesparing en is verantwoordelijk voor het energiebesparingsbeleid voor de industrie en voor het beleid voor hernieuwbare of duurzame energie. EZ is ook verantwoordelijk voor het mechanisme van [joint implementation](#) (een van de internationale mechanismen om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen).

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gaat over de energiebesparing in de glastuinbouw. Ook speelt dit departement een belangrijke rol in het terugdringen van de methaanuitstoot. De veeteelt is een belangrijke bron van het broeikasgas methaan.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de mobiliteit in Nederland: het plannen van wegen op basis van het verwachte verkeersaanbod. Auto's, vrachtauto's en bijvoorbeeld bussen hebben een grote invloed op de emissies die het broeikaseffect veroorzaken.

Het klimaatbeleid is bij uitstek internationaal beleid - klimaatproblemen houden zich niet aan landsgrenzen - en daarbij speelt het ministerie van Buitenlandse Zaken een rol. Klimaat maakt ook deel uit van ontwikkelingssamenwerking, een beleidsterrein van Buitenlandse Zaken.

³⁹ In het National Inventory Report 2009 wordt dit gesteld op p. 22; precies bezien wordt gesteld dat het ministerie verantwoordelijk is; precies gesteld is dit natuurlijk de Minister van VROM.

⁴⁰ <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=22071&term=clean+development+mechanism>, bezocht op 28 september 2009.

In de toelichting op de begroting 2010 voor het ministerie van VROM staat voorts: “VROM is samen met het ministerie van EZ verantwoordelijk voor de afvang en opslag van CO₂ (Carbon Capture and Storage: CCS)”.⁴¹

Uit bovenstaand overzicht kan worden afgeleid dat de Minister van EZ een coördinerende taak heeft inzake het energiebesparingsbeleid – en onder deze coördinerende taak vallen ook energiebesparingsacties die door het Ministerie van VROM (zoals met betrekking tot gebouwen) en het Ministerie van LNV (glastuinbouw) moeten worden ondernomen.⁴² Er zijn geen wettelijke bevoegdheden gegeven aan de coördinerende ministers.

De respectievelijke verantwoordelijkheden en eventuele sectordoelstellingen voor landbouw, verkeer, et cetera en zijn niet in de wet vastgelegd. Dit is overigens ook niet de traditie in de Nederlandse milieuwetgeving. De bestuurlijke en weinig formalistische aanpak betekent dat de overeengekomen verantwoordelijkheden tamelijk gemakkelijk kunnen worden herverdeeld, zij het dat een dergelijke nieuwe indeling natuurlijk niet kan waar het gaat om de specifieke wettelijke instrumenten waarvoor bevoegdheden wettelijk zijn vastgelegd (bijvoorbeeld de bevoegdheid tot vergunningverlening in het kader van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer, die overigens grotendeels is geattribueerd aan decentrale bestuursorganen (GS en B en W).

Voor het effectief tenuitvoerleggen van verantwoordelijkheid is het natuurlijk uitermate van belang dat een Minister daartoe adequate instrumenten bezit. Zo kan het zijn dat een minister wel als politiek verantwoordelijk wordt gezien voor een deel van het klimaatbeleidsdomein, maar is deze minister afhankelijk van nieuwe wetgeving (en daarmee van de besluitvorming in de regering en door de Tweede en Eerste Kamer) om die verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

2.5.2

VERANTWOORDELIJKHEDEN IN DE WET (PLANVORMING EN EVALUATIE)

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat in de wet als zodanig geen taken en doelstellingen zijn opgenomen met betrekking tot het klimaatbeleid. Wel zijn er in de wet andere, meer algemene verantwoordelijkheden geregeld die ook het klimaatbeleid raken. In het bijzonder met betrekking tot planvorming is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van diverse ministers. Het eerste artikel van het hoofdstuk Plannen uit de Wet milieubeheer luidt:

“In dit hoofdstuk wordt onder Onze Ministers verstaan: Onze Minister, te zamen met Onze Ministers van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Economische Zaken, en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor zover het onderdelen van het milieubeleid betreft, die tot hun verantwoordelijkheid behoren.”.

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 hoofdstuk XI, nr. 249.

⁴² Overigens staat in de toelichting op de begroting 2010 “Het ministerie van Economische Zaken coördineert het energiebeleid.” De vraag rijst wat precies onder energiebeleid wordt verstaan, maar dit lijkt in ieder geval ruimer dan energiebesparingsbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 hoofdstuk XI, nr. 249.

De wet geeft geen kader voor een specifiek klimaatplan. Wel staat in het Besluit inventarisatie broeikasgassen (het Bib) een opdracht om een nationale emissie-inventarisatie te maken, maar dat is iets anders dan het opstellen van een nationaal klimaatbeleidsplan.

Terzake de op grond van het internationale en Europese recht vloeiende plicht om een nationaal klimaatbeleid te voeren en daarover te rapporteren zijn derhalve geen specifieke bepalingen in de Nederlandse wet opgenomen.⁴³

De evaluatie van het milieubeleid in algemene zin geschiedt volgens de huidige tekst van de Wet milieubeheer door een wetenschappelijk rapport waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu wordt beschreven over een door de Minister van VROM aan te geven periode van ten minste de eerstvolgende tien jaar. Volgens de geldende tekst van de Wet milieubeheer⁴⁴ is hiervoor het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu verantwoordelijk, maar in artikel 4 van het Besluit Planbureau voor de Leefomgeving staat dat dit plan door het PBL wordt vervaardigd.⁴⁵ Het PBL brengt tevens ingevolge artikel 4.3 (en artikel 4 van het Besluit Planbureau voor de Leefomgeving) jaarlijks aan Onze Minister een wetenschappelijk rapport uit, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu wordt beschreven, die het resultaat is van de uitvoering van de beleidsmaatregelen die van invloed zijn op die kwaliteit en die in het jaar waarop het rapport betrekking heeft, van kracht waren. We zullen in paragraaf 9 voorts zien dat er voor lucht en klimaat een nationaal onderzoeksprogramma is vormgegeven.

2.6

INVENTARISATIE VAN BROEIKASGASEMISSIES

2.6.1

UITVOERING VAN EEN INTERNATIONALE VERPLICHTING

Ingevolge het Klimaatverdrag zijn de partijen verplicht om nationale inventarisaties van de broeikasgassen op te stellen en regelmatig te actualiseren.⁴⁶ Daartoe dienen partijen vergelijkbare methodieken te gebruiken. De Conferentie der Partijen (COP) onder het verdrag is verantwoordelijk voor de totstandkoming en vaststelling van de methodieken. Op verzoek van de COP stelt het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) de (inhoudelijk technische) methodieken op voor de monitoring van de emissies van broeikasgassen en de verwijderingen per put.⁴⁷ Tijdens de zevende vergadering van de Conferentie van Partijen in 2001 te Marrakesh zijn richtlijnen vastgesteld, die later formeel zijn

⁴³ Specifiek voor broeikasgasemissiehandel wordt er wel een plan opgesteld, het zogenaamde nationale toewijzingsplan (zie hoofdstuk 16 Wm, artikel 16.23). Dit plan is verplicht op grond van richtlijn EG/2003/87, maar gelet op richtlijn EG/2009/29 niet meer voor de periode na 2012. Overigens zou een figuur van een “nationaal emissieplan” wel nog een nationale keuze kunnen zijn voor de emissies die buiten het Europese broeikasgasemissiehandelssysteem vallen.

⁴⁴ Volgens de via www.overheid.nl weergegeven geldende tekst op 5 januari 2010.

⁴⁵ Dit onderzoek heeft de verhouding tussen beide organisaties en de aansturing van het onderzoek niet nader bekeken.

⁴⁶ Zie artikel 4(1) en artikel 12(1) Klimaatverdrag. Het gaat om antropogene emissies per bron en verwijdering per put.

⁴⁷ Aldus de uitleg in de nota van toelichting bij het Besluit inventarisatie broeikasgassen Wlv.

aanvaard door de eerste vergadering van de verdragspartijen bij het Kyoto Protocol te Montreal (2005).⁴⁸ Er worden eisen gesteld aan planning, voorbereiding en beheer van het nationale systeem. Voorts dient er een systeem van kwaliteitsborging te zijn.⁴⁹ We zullen zien dat het Besluit inventarisatie broeikasgassen Wlv uit 2005 bedoeld is mede als uitvoering aan deze bepaling uit het Klimaatverdrag.

De EG heeft ter uitvoering van het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol een regime in het leven geroepen in het kader waarvan lidstaten dienen te rapporteren over hun broeikasgasemissies. Op deze wijze kan de Europese Commissie controle uitoefenen op de naleving van de emissiereductieverplichtingen door lidstaten. Dit zogenoemde bewakingsmechanisme is neergelegd in Beschikking 280/2004/EG van 11 februari 2004 betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto, gevolgd door een door de Commissie op 10 februari 2005 uitgevaardigde uitvoeringsbeschikking: Beschikking 2005/166/EG van de Commissie van 10 februari 2005 tot vaststelling van regels voor de uitvoering van Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto.^{50 51} Gelet op de aard van het juridische instrument, een beschikking, gelden deze bepalingen rechtstreeks voor Nederland.

Ter uitvoering van de in de beschikkingen opgenomen verplichtingen zijn in de Nederlandse wetgeving bepalingen opgenomen: op grond van het op artikel 5, eerste lid, Wet inzake de Luchtverontreiniging gebaseerde 'Besluit inventarisatie broeikasgassen Wet luchtverontreiniging' (Bib) is de Minister van VROM verantwoordelijk voor het nationaal in kaart brengen van broeikasgassen, via een nationaal inventarisatiesysteem.⁵² Een nationaal inventarisatiesysteem is het geheel van institutionele, juridische en procedurele voorzieningen als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van het Kyoto Protocol. Dit systeem is dus een middel om een nationale emissie-inventaris op te maken, dat openbaar dient te zijn.

Het Kyoto Protocol bepaalt dat het nationale inventarisatiesysteem per 31 december 2006 startklaar diende te zijn (in feite 1 jaar voor de start van de eerste periode met emissiereductiedoelstellingen); de Europese monitoringsbeschikking

⁴⁸ FCCC/CP/2001/13/Add. 3, te vinden op <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a03.pdf#page=2>

⁴⁹ Zie voor verdere uitleg de nota van toelichting op het Bib.

⁵⁰ PbL 19 februari 2004. De rechtsgrondslag is artikel 175 lid 1 EG-verdrag.

⁵¹ Pb EG L 55/57-91, van 1 maart 2005.

⁵² Besluit van 12 december 2005, houdende regels met betrekking tot de instelling van een nationaal inventarisatiesysteem voor broeikasgassen en het opstellen van emissie-inventarissen van broeikasgassen, Staatsblad 2005, 664, artikel 2. Wat moet worden verstaan onder een «nationaal inventarisatie systeem», is nader bepaald in de Richtlijnen voor nationale systemen die zijn vastgesteld tijdens de zevende COP te Marrakesh

(Richtlijnen voor de nationale systemen, zoals vastgelegd in het verslag van de zevende bijeenkomst van Partijen onder het Verdrag, gehouden te Marrakesh van 29 oktober tot 10 november 2001, FCCC/CP/2001/13/Add. 3, p. 4). Zie NvT bij het Bib.

regelt dat de lidstaten reeds op 31 december 2005 hun bewakingssysteem gereed dienen te hebben.

In het Kyoto Protocol is geregeld dat er inspecties (reviews) worden uitgevoerd van nationale emissierapportages, door daartoe benoemde 'Expert Review Teams'.⁵³ Daarnaast kan de Europese Commissie toezicht uitoefenen en eventueel een inbreukprocedure inleiden bij het Hof van Justitie EG in geval van niet naleving van het in de EU ingestelde en met name het reeds vermelde bewakingsregime zoals neergelegd in besluit 280/2004/EG. Bovendien kan het handhavingcomité dat is ingesteld onder de vlag van het Kyoto Protocol de betrouwbaarheid aan de orde stellen.⁵⁴

Zo is over EU-lidstaat Griekenland het oordeel geveld dat het nationale inventarisatiesysteem niet overeenkomstig de gestelde verplichtingen is.⁵⁵

2.6.2

DE BEVOEGDHEID VOOR DE EMISSIE-INVENTARISATIERAPPORTAGE

De Minister van VROM heeft SenterNovem aangewezen voor het beheer van het nationale inventarisatiesysteem.⁵⁶ SenterNovem dient zorg te dragen voor het jaarlijks opstellen, archiveren en, na goedkeuring door de Minister van VROM, openbaar maken van de nationale emissie-inventaris. Gegevens hieromtrent zijn te vinden op de website www.broeikasgassen.nl.

Aangezien de emissie-inventarisaties geschieden in het licht van het Klimaatverdrag en in het bijzonder ook de artikelen 5, 6 en 7 van het Kyoto Protocol, zullen de op dat niveau uitgevaardigde richtlijnen en besluiten de facto in acht moeten worden genomen; bovendien moet uitvoering worden gegeven aan besluit 280/2004/EG.

Artikel 3 van het Bib regelt dat het opstellen van de nationale emissie-inventaris dient te gebeuren overeenkomstig de protocollen inzake broeikasgassen, uitgegeven door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; in de Regeling aanwijzing loket en Protocollen broeikasgassen wordt voorts in artikel 2 bepaald welke de protocollen zijn die bedoeld worden in artikel 3 Bib. Gelet op het gepubliceerde National Inventory Report 2009 wordt er van uitgegaan dat aanpassingen van de protocollen via een bekendmaking zal moeten gebeuren.⁵⁷

De genoemde nationale regelgeving geeft niet aan wat de inhoud van de protocollen dient te zijn. Volgens de toelichting op de Regeling aanwijzing nationaal loket en protocollen broeikasgassen beschrijven de protocollen

⁵³ Zie verder: http://unfccc.int/kyoto_protocol/reporting/items/3879.php

⁵⁴ Zie verder: http://unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/items/2875.php.

⁵⁵ Zie de beslissing van de Enforcement Branch van het Compliance Committee behorend bij het Kyoto Protocol (17 April 2008, nr. CC-2007-1-8/Greece/EB), www.unfccc.int.

⁵⁶ Artikel 2, derde lid, Bib, en artikel 1 Regeling aanwijzing nationaal loket (Staatscourant 21 december 2005, nr. 248, p. 32 en Wijzing regeling aanwijzing nationaal loket (Staatscourant 16 februari 2007, nr. 34, p. 23).

⁵⁷ National Inventory Report 2009, p. 25. Hier staat dus niet expliciet dat een wijziging van de ministeriele regeling nodig is. Dat laatste zal vermoedelijk wel zijn bedoeld.

ondermeer “de methode, gebruikte activiteitendata en toegepaste emissiefactoren”. Of er sprake is van een 1 op 1 overname van in internationaal verband vastgestelde protocollen, dan wel of er sprake is van nationale keuzes, is vooralsnog niet duidelijk.

2.6.3

SENTERNOVEM EN PBL

De emissie-inventarisatie dient dus te geschieden door SenterNovem. SenterNovem is een onder het Ministerie van Economische Zaken ressorterende baten-lastendienst, en valt dus onder de verantwoordelijkheid van de Minister van EZ. De Minister van EZ heeft inmiddels het voornemen doorgevoerd om één baten-lastendienst in te stellen, te weten het “Agentschap Uitvoering” waarin ook SenterNovem is opgegaan.⁵⁸

De relatie tussen de Minister van VROM en SenterNovem terzake de emissie-inventarisatie is een opdrachtnemer-opdrachtgever relatie, terwijl de Minister van EZ ministerieel verantwoordelijk is voor het functioneren van SenterNovem.⁵⁹ De Minister van VROM is – zoals gezegd - verantwoordelijk voor in kaart brengen van broeikasgassen via het nationaal inventarisatiesysteem. Cruciaal is dan ook de goedkeuring die de Minister dient te geven aan het openbaarmaken van de emissieinventaris.

Naast SenterNovem heeft echter ook het Planbureau voor de Leefomgeving (voorheen MNP) een belangrijke taak bij de inventarisatie. Hiertoe is een overeenkomst gesloten met het Ministerie van VROM.⁶⁰ In de toelichting op de Regeling aanwijzing loket en Protocollen is dit als volgt uitgedrukt:

“Conform afspraken met het MNP is het MNP verantwoordelijk voor de emissiecijfers die onderdeel uitmaken van de inventarisatie, terwijl SenterNovem verantwoordelijk is voor de toetsing van het eindproduct, de emissie-inventaris, aan eisen die hieraan in internationaal verband (Klimaatverdrag, Kyoto Protocol,

⁵⁸ Brief van de Minister van EZ, 1 juli 2009: Instellen baten-lastendienst «Agentschap Uitvoering», TK 2009-2010, 32 009, nr. 1. Het Agentschap Uitvoering wordt gevormd door de samenvoeging van drie reeds bestaande baten-lastendiensten, te weten SenterNovem, EVD en Octrooiencentrum Nederland. Door samenvoeging wordt beoogd een slagvaardige organisatie te verkrijgen die ervoor zorgt dat de verschillende (subsidie-)instrumenten en programma's beter op elkaar worden afgestemd en dat de verschillende doelgroepen, waar onder ondernemers, beter bediend worden. Het Agentschap Uitvoering bundelt de dienstverlening rond de domeinen Internationaal, Innovatie en Duurzaam. Het is nog niet bekend of deze ontwikkeling iets verandert voor de in aanwijzing van het beheer van het nationale inventarisatiesysteem. Zie recent: www.agentschapnl.nl. De consequenties van deze organisatorische verandering voor bijvoorbeeld de wettelijke taakuitoefening door Senter Novem valt verder buiten het bestek van dit onderzoek.

⁵⁹ Senter Novem kan niet als een zelfstandig bestuursorgaan worden beschouwd gelet op aanwijzing 124a van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Een precieze analyse van de politieke en juridische verantwoordelijkheden voor de uitoefening van taken en bevoegdheden door Senter Novem valt buiten de omvang van dit rapport.

⁶⁰ Planbureau voor de leefomgeving, Greenhouse Gas Emissions in the Netherlands 1990-2007, National inventory Report 2009, p. 15. Het Planbureau voor de leefomgeving is ingesteld bij Besluit van 7 mei 2008, Stb. 2008, 161.

Beschikking 280/2004/EG) zijn gesteld. Tevens functioneert SenterNovem als aanspreek- en coördinatiepunt voor vragen en reviews van internationale organisaties (EU en UNFCCC)."

De Minister is niettemin conform het Besluit inventarisatie broeikasgassen primair verantwoordelijk voor het nationaal inventarisatiesysteem en de nationale emissie-inventaris. Voor de uitvoering spelen dus zowel het PBL (via overeenkomst) als SenterNovem (via aanwijzing in de regelgeving) een cruciale rol. De institutionele vormgeving van de relatie tussen de minister en deze organisaties is in dit onderzoek niet verder onderzocht. Volgens de toelichting op de Regeling aanwijzing nationaal loket en Protocollen broeikasgassen zijn in de protocollen de rollen, verantwoordelijkheden, taken en werkprocessen uitgewerkt van de organisaties die betrokken zijn bij de inventarisatie van de broeikasgasemissies. De vraag is echter hoe door de Minister de uitvoering kan worden gecontroleerd en bijgestuurd. In theorie is het immers niet uitgesloten dat bij de uitvoering tekortkomingen ontstaan, bijvoorbeeld door in afwijking van een protocol te werken. Daarnaast is de institutionele vormgeving van belang voor inzicht in de vraag in hoeverre politieke sturing door de Minister kan worden uitgeoefend terzake de emissie-inventarisatie.

Het PBL noch SenterNovem heeft bijzondere bij wet toegekende bevoegdheden om aan informatie voor de feitelijke emissieinventarisatie te komen. Wel staat in artikel 7 van het Besluit van 8 oktober 2001, houdende vaststelling van het Besluit Instelling Ruimtelijk planbureau, later gewijzigd door het Besluit tot instelling van het Planbureau voor de leefomgeving, dat het planbureau zich rechtstreeks kan 'wenden' tot overheidsdiensten, openbare en particuliere instellingen voor het verkrijgen van de informatie die het behoeft.⁶¹ Er is echter geen specifieke en handhaafbare informatieplicht vormgegeven.⁶² Ook is bepaald dat het planbureau rechtstreeks in overleg kan treden met ambtelijke en niet-ambtelijke deskundigen. Voor de medewerking van ambtelijke deskundigen behoeft het de instemming van Onze betrokken Ministers (artikel 8 Besluit tot instelling van het Planbureau voor de leefomgeving).

Een door de Minister van VROM ingesteld begeleidingscollege dient het wetenschappelijk niveau van het planbureau te bewaken en tevens te adviseren over de inhoud van het werkprogramma van het planbureau (artikel 11). De Kroon is bevoegd om op voordracht van de Minister van VROM de directeur van het PBL en een of meer plaatsvervangende directeuren te benoemen, te schorsen en te ontslaan (artikel 9). De Kroon of Minister kunnen geen specifieke aanwijzingen geven met betrekking tot onderzoeksmethoden en de inhoud van rapporten en studies (artikel 10). In dit licht wordt opgemerkt dat via de Regeling aanwijzing nationaal loket en Protocollen broeikasgassen SenterNovem verplicht is om bij de nationale emissieinventarisatie de door de Minister van VROM vastgestelde

⁶¹ Besluit van 8 oktober 2001, houdende vaststelling van het Besluit Instelling Ruimtelijk planbureau, Stb. 2001, 488. Artikel 7 is niet substantieel gewijzigd door het Besluit tot instelling van het Planbureau voor de leefomgeving, Stb. 2008, 161.

⁶² In de praktijk wordt gebruik gemaakt van gegevens zoals verzameld door het Centraal Bureau voor de Statistiek dat wel over wettelijke bevoegdheden beschikt. Dit is echter niet verder onderzocht in dit inventariserend rapport.

Protocolen in acht te nemen – en via deze indirecte weg is het PBL ook hieraan gehouden. De situatie is dus dat enerzijds, gelet op het Besluit tot instelling van het Planbureau voor de leefomgeving, het PBL niet concreet aangestuurd kan worden door Kroon of Minister VROM, maar dat anderzijds specifiek voor de broeikasgasemissieinventarisatie de door de Minister vastgestelde protocollen in acht moeten worden genomen door SenterNovem – en – bij inschakeling van het PBL, ook door het PBL. In deze zin wordt de wijze van meten (ook door het PBL) door de Minister van VROM bepaald. In hoeverre er voor de Minister beleidsruimte is bij het vaststellen van de protocollen, en in hoeverre er interpretatieruimte is bij de uitvoering van de protocollen, is verder niet onderzocht.

In de uitvoering van de emissieinventarisatie wordt door het PBL synergie gezocht met rapportageverplichtingen op grond van het PRTR.⁶³ Aan de daadwerkelijke opstelling van de nationale inventarisatie is bijgedragen door ambtenaren van verschillende organisaties (te weten, naast het PBL tevens TNO, SenterNovem en het CBS).⁶⁴ De Minister van VROM is eindverantwoordelijk, maar niet uitgesloten is dat het controleren van de juiste uitvoering van de inventarisatie, vanwege de vele betrokkenen en de bijzondere status van het PBL, op problemen kan stuiten.

In het zogenoemde “National Inventory Report 2009” staat dat er een regeling (Order in Decree) in voorbereiding is terzake de aanlevering van relevante data voor de inventarisatie, en dat tevens de aanlevering van data gewaarborgd is via convenanten. De Nationale inventarisatie gaat niet specifiek in op de invloed van het gevoerde overheidsbeleid op de emissies van broeikasgassen. Meer informatie hierover is te vinden in de jaarlijkse Milieubalans⁶⁵ en de in het kader van het Klimaatverdrag aan te leveren Nationale Communicatie.⁶⁶ Terzake deze Nationale Communicatie is niet in de wet vastgelegd wie daarvoor verantwoordelijk is, maar in de praktijk wordt dit door het Ministerie van VROM gedaan. De laatst ingediende communicatie – inmiddels de vijfde – is eind december 2009 ingediend bij het secretariaat van het Klimaatverdrag.⁶⁷

⁶³ PRTR staat voor het Pollutant Release and Transfer Register (zie verordening EG/166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 33 en titel 12.3 van de Wm).

⁶⁴ Planbureau voor de leefomgeving, Greenhouse Gas Emissions in the Netherlands 1990-2007, National inventory Report 2009, voorblad van het rapport.

⁶⁵ Zie inzake de Milieubalans 2007 de brief van de Minister van VROM van 18 september 2007, Tweede Kamer 31 146, nr. 2.

⁶⁶ Deze Nationale communicaties zijn eveneens beschikbaar op www.broeikasgassen.nl.

⁶⁷ Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment Fifth Netherlands “ National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change “ December 2009. Het colofon op de laatste bladzijde geeft aan welke organisaties aan deze rapportage hebben bijgedragen (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (VROM) Ministry of Economic Affairs (EZ) Ministry of Foreign Affairs (BuZa), Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality Ministry of Transport, Public Works and Water Management, SenterNovem Statistics Netherlands (CBS) Royal Netherlands Meteorological Institute (KNMI) Netherlands Energy Research Centre (ECN) Wageningen University and Research Centre (WUR).

2.7

EMISSIEREDUCTIEDOELSTELLINGEN

De in het Kyoto Protocol en vervolgens de in EU verband voor Nederland voor de periode 2008-2012 vastgestelde doelstelling is niet vastgelegd in nationale wetgeving. Ook zijn er geen wetgevingsinitiatieven teneinde de in de EU vastgestelde emissiereducties voor 2012-2020 in de nationale wetgeving vast te leggen. Strikt genomen lijkt dat ook niet nodig, aangezien dergelijke emissiereducties bindend zijn voor de lidstaat Nederland.⁶⁸ De doelstelling voor 2012-2020 houdt in dat in 2020 16 % minder broeikasgasemissies moeten zijn gehaald ten opzichte van 2005. Deze doelstelling geldt voor de niet EU-ETS sector.

Politiek gezien zijn er overigens in aanvulling op de Europeesrechtelijke doelstellingen verdergaande doelstellingen bekendgemaakt:

- 30% reductie van broeikasgassen in 2020 ten opzichte van 1990;
- 20% hernieuwbare energie in 2020;
- jaarlijks 2% energiebesparing in de periode 2011 tot 2020.⁶⁹

Voorts zijn, in politieke zin, sectordoelstellingen afgesproken in 2004, met daarbij een verdeling van verantwoordelijkheid voor de voor de sector verantwoordelijke minister.^{70, 71} De sectordoelstellingen, in de vorm van streefwaarden, nemen het jaar 2010 als horizon. In het werkprogramma “Schoon en zuinig” zijn in vervolg hierop door de betrokken bewindslieden ambities cq ramingen uitgesproken voor de emissiereducties te behalen door de diverse sectoren in het jaar 2020.⁷² Deze ramingen zijn afhankelijk van factoren zoals de economische groei en het ambitieniveau van de EU.

⁶⁸ Artikel 3, lid 1, Beschikking nr. 406/2009/EG.

⁶⁹ Zoals aangekondigd bij het aantreden van het kabinet Balkenende IV en bevestigd in de brief van 8 september 2009 van de Minister van VROM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zie over de emissiereductiedoelstelling ook: VROM, “Fifth Netherlands” National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change”, ingediend bij het secretariaat van het Klimaatverdrag op 19 december 2009, zie http://unfccc.int/national_reports/annex_i_natcom/submitted_natcom/items/4903.php (bezocht 27 December 2009), p. 58. Indien de EU niet overgaat tot de doelstelling van 30% in 2020, zal voor het bereiken van de Nederlandse doelstelling van 30% in 2020 een extra inspanning moeten worden gevraagd van de bronnen die buiten de EU ETS vallen.

⁷⁰ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 240, nr. 43, p. 5 (Aanpassing streefwaarden voor 2010 naar aanleiding van aangepaste emissiefactor aardgas); Zie voorts VROM, The Netherlands’ Report on demonstrable progress under article 3.2 of the Kyoto Protocol, december 2005, p. 4.

⁷¹ Zie ook Tweede Kamer 2004/2005, bijlage bij 28240, nr. 37.

⁷² Nieuwe energie voor het klimaat, Werkprogramma Schoon en zuinig, aangeboden aan de Tweede Kamer op 18 september 2007 (dossiernummer 31 209), zie met name p. 16.

2.8

INTERNATIONALE EMISSIEHANDEL

In het Kyoto Protocol zijn drie verschillende vormen van emissiehandel geregeld, waarvan verdragspartijen gebruik kunnen maken teneinde hun emissiereductieverplichting te bereiken. De keuze van Nederland om voor de periode 2008-2012 substantieel gebruik te maken van de zogenaamde flexibele mechanismen (CDM en JI) is een politieke keuze.

Deze keuze heeft gevolgen voor de broeikasgasemittenten in Nederland, aangezien bij meer of minder gebruik van de flexibele mechanismen door de overheid er meer of minder emissieruimte is voor die bronnen. In concreto ging het aanvankelijk om een benutting van de flexibele mechanismen voor 100 Mton CO₂ equivalent voor de periode 2008-2012. Zonder deze benadering zou in plaats van ongeveer 220 Mton slechts ongeveer 200 Mton per jaar in Nederland gemiddeld mogen worden uitgestoten in de periode 2008-2012.⁷³ Inmiddels is de omvang van de aan te kopen emissieruimte naar beneden bijgesteld, en wordt uitgegaan van maximaal 65Mton aan CDM/JI rechten voor de periode 2008-2012.⁷⁴

Aangezien het CDM en de andere vormen van emissiehandel instrumenten zijn die zijn geregeld in het Kyoto Protocol, wordt de nationale politieke besluitvorming inzake de gebruikmaking van dit instrument sterk ingekleurd door internationale besluitvorming die over het instrument plaatsvindt in zowel de Conferentie van Partijen en / of de subsidiaire organen. Zo werd bijvoorbeeld tijdens de bijeenkomst van de Conferentie van Partijen te Bonn besloten (later bekrachtigd in Marrakech) om niet te investeren in nucleaire technologie, iets wat ook al in het Nederlandse parlement was voorgesteld.⁷⁵

Tot dusver zijn in de wet wel regels opgenomen in het geval derden gebruik wensen te maken van CDM en JI (zie afdeling 16.2.7 van de Wet milieubeheer en de Regeling instemming deelname aan Kyoto-projectactiviteiten).⁷⁶

Er zijn geen specifieke regels gesteld over de wijze waarop de Nederlandse overheid gebruik maakt van de in het Kyoto Protocol geregelde vormen van emissiehandel.⁷⁷ Wel wordt er – uiteraard - in begrotingswetten aandacht aan besteed waar het gaat om de omvang van het budget voor de flexibele mechanismen. CDM valt onder de begroting van de Minister van VROM en JI valt

⁷³ VROM, The Netherlands' Report on demonstrable progress under article 3.2 of the Kyoto Protocol, december 2005, p. 4.

⁷⁴ Tweede Kamer 2008–2009, 31 700 hoofdstuk XI, nr. 2, p. 53

⁷⁵ Tweede Kamer 2001-2002, 28 240, nr. 2, p. 3

⁷⁶ Stcrt. 24 april 2006, nr. 79 / pag. 19, zoals gewijzigd. De facto zijn deze regels ook van toepassing op de door de overheid geïnitieerde CDM- projecten, aangezien deze projecten door derden worden uitgevoerd (informatie verschaft door begeleidingscommissie).

⁷⁷ De Europese registrerverordening bevat overigens administratieve regels voor de handel in emissierechten, zie verordening EG/2216/2004 van de Commissie van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad.

onder de begroting van de minister van EZ.⁷⁸ De politieke verantwoording vindt plaats in het beleidsverslag.⁷⁹

Er zijn verder geen specifieke wettelijke regels over de aankoop van rechten door de Nederlandse overheid. Zo zou in wetgeving kunnen worden vastgelegd welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het aangaan van de CDM en JI contracten, met eventueel nadere voorwaarden voor de uitvoering van die verantwoordelijkheid. Daarbij kan worden gedacht aan een wettelijk criterium waaraan dat bestuursorgaan dan gebonden zou zijn, te weten bijvoorbeeld het percentage van de emissiereductie dat via CDM en JI gedekt mag worden.

Naast CDM en JI kan ook gehandeld worden in zogenoemde AAU's, dat zijn de overschotten bij het bereiken van de op grond van het Kyoto Protocol vastgestelde emissiereductiedoelen voor verdragspartijen. Diverse Europese lidstaten maken van deze mogelijkheid reeds gebruik: zo heeft Spanje recentelijk AAU's van Polen aangekocht.⁸⁰ Ook Nederland heeft reeds van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.⁸¹ In het geval van Slowakije zijn politieke problemen ontstaan, met name vanwege over kritiek vanuit de volksvertegenwoordiging op de lage prijs van de verkochte rechten.⁸²

Ook over de handel in AAU's zijn geen regels opgenomen in de Nederlandse wetgeving. De mogelijkheid wordt niet genoemd in de recent verschenen Vijfde nationale communicatie onder het Klimaatverdrag.⁸³

⁷⁸ Sinds eind jaren '90 staan de middelen voor Joint Implementation (JI) op de EZ begroting, zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 XIII, nr. 7, p. 31. Zie voor een beknopt recent overzicht van de gereserveerde middelen voor CDM en JI voor de jaren 2010–2014 : Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 252, nr. 9, p. 4: In totaal is 419 miljoen euro gereserveerd, terwijl de inschatting is dat voor 20 Mton aan rechten nodig is.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld Slotwet en jaarverslag Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 XI, nr. 3, p. 50 en verder.

⁸⁰ Zie het persbericht d.d. 9 november 2009, ref. 2009-216-EN van de Europese investeringsbank die deze transactie begeleidde, <http://www.eib.org/about/press/2009/2009-216-polands-first-green-investment-scheme-agreed-with-spain.htm>

⁸¹ Jacco Kroon, Roeyem Anders, Pier Vellinga, Beknopte gids door de klimaatdoolhof, Uitgeverij MGMN, (jaar van uitgave ontbreekt in colofon), p. 25.

⁸² Een voorbeeld waarbij parlementaire controle is uitgeoefend en een politiek gevoelige situatie is ontstaan betreft een overeenkomst gesloten door de Slowaakse overheid met een Amerikaans bedrijf, tot verkoop van AAU's. Door oppositiepartijen is aangevoerd dat de prijs waarvoor de rechten verkocht waren onder de marktprijs lag. Hier speelt overigens ook het probleem of wellicht in het kader van de loyale samenwerking zoals bedoeld in artikel 10 van het EG-verdrag lidstaten gehouden zouden zijn om de surplusrechten in te zetten voor het behalen van het Europees reductiedoel. Deze lastige vraag valt buiten het kader van dit onderzoek.

⁸³ VROM, "Fifth Netherlands" National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change", ingediend bij het secretariaat van het Klimaatverdrag op 19 december 2009, zie http://unfccc.int/national_reports/annex_i_natcom/submitted_natcom/items/4903.php (bezoekt 27 December 2009), p. 62, p. 137.

De controle op het al dan niet aangaan van contracten inzake AAU's – in het geval van Nederland zou dat vooral gaan over de aankoop van AAU's – verloopt via de parlementaire controle. Er is geen nadere regeling waarbij bijvoorbeeld het parlement genotificeerd zou moeten worden over een voorgenomen aankoop of verkoop. Of dit zo blijft is niet zeker: hierbij speelt een rol dat de in de periode 2008-2012 door landen opgebouwde overschotten eventueel ook verhandeld zouden kunnen worden in de periode 2012-2020, waarbij het niet uitgesloten is dat die rechten door de Nederlandse overheid gebruikt worden voor de dekking van emissies in die periode.⁸⁴

2.9

DE NEDERLANDSE EMISSIEAUTORITEIT

De Nederlandse Emissieautoriteit (de NEa) is gestart als een agentschap van VROM, concreet in de vorm van een baten-lastendienst, met de bedoeling dat uiteindelijk een zelfstandig bestuursorgaan wordt gecreëerd.⁸⁵ Het voornemen is om dat laatste in 2010 te realiseren. Ondertussen is een wetsvoorstel aanhangig tot wijziging van nog niet in werking getreden bepalingen van de Wet milieubeheer betreffende de NEa.⁸⁶ Deze bepalingen zouden in werking treden nadat aan de NEa de status van zelfstandig bestuursorgaan zijn toegekend. Vanwege overlap met de nadien in 2007 getreden Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vindt een aanpassing plaats.

Ingevolge artikel VIII van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Stb 2004, 511) moet in de Wet milieubeheer en daarop gebaseerde regelingen in plaats van "emissieautoriteit" telkens worden gelezen "emissieautoriteit in oprichting", en in plaats van "het bestuur van de emissieautoriteit" telkens: "de directeur van de emissieautoriteit in oprichting". In dit rapport wordt doorgaans gemakshalve de afkorting NEa gebruikt, ook gelet op het voornemen de NEa spoedig als zelfstandig bestuursorgaan te kwalificeren.

De NEa is specifiek belast met taken inzake broeikasgasemissiehandel.⁸⁷ De NEa is verantwoordelijk voor de vergunningverlening en handhaving inzake broeikasgasemissiehandel. Deze verantwoordelijkheid is wettelijk verankerd in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer. De NEa is verder belast met het toezicht op, en de handhaving van emissiehandel op grond van de hoofdstukken 16 en 18

⁸⁴ Uit het broeikasgasemissierapport 2009 van het Europese milieuagentschap kan worden afgeleid dat in de periode 2008-2012 diverse overschotten zullen ontstaan in de EU; bovendien ontstaat er ook een fors overschot in landen zoals Rusland. Zie over het EU-surplus European Environment Agency, Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2009, ISSN 1725-9177, p. 12.

⁸⁵ Zie onder meer de brief van de Staatssecretaris van VROM, 10 december 2004, Tweede Kamer 29 766, nr. 12. Bij besluit van 5 december 2005 is de Nederlandse Emissie-autoriteit als een tijdelijke baten-lastendienst ingesteld : Stcrt. 15 december 2005, nr. 244, p. 20. Volgens het genoemde besluit van 5 december 2005 is aan de Nederlandse emissieautoriteit de status van een baten-lastendienst gegeven als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001. Zie voorts Besluit Mandaat, Volmacht en Machtiging Nederlandse Emissieautoriteit, Stcrt 2007, 123, waarin de directeur van de Nea ondermandaat heeft verleend.

⁸⁶ Zie Tweede Kamer 2009-2010 kamerstuk 32 197m, nrs 1-3.

⁸⁷ De NEa heeft ook taken met betrekking tot de handel in NOx-rechten (zie hoofdstuk 16 Wm).

van de Wet milieubeheer.⁸⁸ Het bestuur van de NEa is voorts aangewezen als bevoegde autoriteit als bedoeld in de EG-verordening register handel in broeikasgasemissierechten.

De “directeur van de NEa in oprichting” heeft voorts de registeradministrateur als bedoeld in artikel 2, onder q, van de EG-verordening register handel in broeikasgasemissierechten aangewezen.⁸⁹ Deze registeradministrateur dient het register te beheren en bij te houden overeenkomstig de voorschriften van Richtlijn 2003/87/EG, Beschikking 280/2004/EG en Commissieverordening 2216/2004.⁹⁰

2.10

NATIONAAL ONDERZOEKSPROGRAMMA LUCHTVERONTREINIGING EN KLIMAATVERANDERING

Op 31 oktober 1997 is met de “**Instellingsbeschikking stuurgroep Nationaal Onderzoekprogramma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering**” door de Minister van VROM een stuurgroep ingesteld waaraan de verantwoordelijkheid is toebedeeld voor de uitvoering van het “Nationaal Onderzoekprogramma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering”.⁹¹ Dit Nationaal Onderzoekprogramma dateert van 30 oktober 1989.⁹² De Minister overweegt dat het wenselijk is het Onderzoekprogramma te continueren ter onderbouwing van het nationaal en internationaal klimaatbeleid en de verankering van het klimaatonderzoek in de Nederlandse onderzoekswereld.

In de instellingsbeschikking wordt vermeld in artikel 4 uit welke leden de stuurgroep moet bestaan. Dit zijn:

- a. een voorzitter, tevens lid, zijnde de Directeur Lucht en Energie van DGM/VROM;
- b. een vice-voorzitter, tevens lid, zijnde de directeur van het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI);
- c. een secretaris, tevens lid, te benoemen door de Minister van VROM;
- d. een lid, zijnde de themacoördinator Klimaatverandering van DGM/VROM;
- e. een lid, te benoemen door de Minister van VW;
- f. twee leden, te benoemen door de Minister van EZ;
- g. twee leden, te benoemen door de Minister van LNV;
- h. een lid, te benoemen door de Ministers van BuZa en OS;

⁸⁸ De precieze status en de toewijzing van bevoegdheden aan de Nea, de mogelijkheden tot preventief en repressief toezicht op het functioneren van de Nea en de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Nea vallen buiten het kader van dit onderzoek.

⁸⁹ Aanwijzingsbesluit registeradministrateur Nederlandse Emissieautoriteit, Staatscourant 2008, 33, pag. 8

⁹⁰ Zie artikel 16.43 Wm en artikel 2, onder q, van de EG-verordening register handel in broeikasgasemissierechten (verordening 2216/2004)

⁹¹ Instellingsbeschikking stuurgroep Nationaal Onderzoekprogramma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering, Stcrt 1997, 216.

⁹² Stcrt. 1989, 218. Bij de instelling van de stuurgroep verwijst de Minister naar standpunt over dit programma d.d. 19 maart 1990 (Tweede Kamer, 1989/1990, 21611, nr. 1) en de Vervolnota Klimaatverandering d.d. 24 juni 1996 (Tweede Kamer, 1995/96, 24 785, nr.1).

- i. een lid, te benoemen door de Minister van OCW;
- j. een lid, te benoemen door NWO;
- k. twee leden te benoemen door de Vereniging Verbond van Nederlandse Ondernemers - Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (VNO-NCW) via het Bureau Milieuzaken

Gelet op deze lijst aan institutionele leden van de stuurgroep kan worden vastgesteld dat de sturing van het Nationaal Onderzoekprogramma overwegend een politiek karakter heeft. De meerderheid van de leden bestaat uit vertegenwoordigers van ministeries, en derhalve ambtelijke vertegenwoordigers van leden van de regering. De stuurgroep wordt bovendien aangestuurd door de directeur Lucht en Energie van het Directoraat-Generaal Milieubeheer van VROM.

De inhoudelijke programmering wordt overigens niet door de stuurgroep maar door een programmacommissie gedaan (artikel 5 c). De leden van de programmacommissie worden benoemd door de voorzitter van de stuurgroep, zijnde de directeur Lucht en Energie, na raadpleging van de overige leden van de stuurgroep.

De Programmacommissie wordt gezien als het inhoudelijke adviesorgaan van de stuurgroep (artikel 5 c):

“De hoofdtak van de Programmacommissie is het zorgdragen voor de inhoudelijke kwaliteitsbewaking, de onderzoeksprogrammering, de globale inhoudelijke projectformulering en de inhoudelijke beoordeling der onderzoeksresultaten.”.

De Programmacommissie dient daarbij te worden bijgestaan door vier Programmeringsgroepen. De voorzitters van deze Programmeringsgroepen zijn lid van de Programma-commissie. Een Programmabureau verzorgt de secretariaten van Programma-commissie en Programmeringsgroepen. Gelet op artikel 5a verzorgt het RIVM het programmabureau. Het Programmabureau dient zorg te dragen voor de algemene coördinatie van zowel de planning als de uitvoering van het onderzoek.

De Programmacommissie – die dus in feite de inhoudelijke lijn dient te bepalen langs de weg van het programmeren van het onderzoek maar ook de kwaliteitsbewaking en de inhoudelijke beoordeling der onderzoeksresultaten - kan derhalve bestaan uit onderzoekers aangesteld bij een onafhankelijk instituut, maar ook uit andere leden. De benoeming van de leden van de programmacommissie is in handen van de Directeur Lucht en energie, daarbij uiteraard handelend namens de Minister van VROM.

De daadwerkelijke uitvoering van het geprogrammeerde onderzoek vindt plaats langs twee wegen:

In de eerste plaats is dat het Programmabureau NOP-MLK van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (verder te noemen het Programmabureau). Het Programmabureau is in opdracht van de stuurgroep verantwoordelijk voor de uitvoering van het NOP-MLK. De uitvoering van het onderzoek vindt plaats in de vorm van onderzoeksprojecten. Gesteld wordt dat de stuurgroep de voorstellen voor de onderzoeksprojecten goedkeurt (deze bevoegdheid ligt dus niet bij de programmacommissie). Na goedkeuring van de onderzoeksprojecten geeft het RIVM deze projecten in opdracht aan derden, behoudens universiteiten en para-universitaire instellingen.

In de tweede plaats heeft het NWO een functie terzake de opdrachtverlening van universitair en para-universitair onderzoek (de term para-universitair wordt niet gedefinieerd).

De verdeling van de taken en bevoegdheden, de wijze van benoeming, de werkwijze, de besluitvorming, het afleggen van verantwoording door de Programmacommissie, de Programmeringsgroepen en het Programmabureau, en de financiële relaties tussen DGM/VROM, NWO en RIVM worden, voor zover niet geregeld in het instellingsbesluit, neergelegd in een door de stuurgroep vast te stellen of te wijzigen reglement genaamd 'Structuur en Beheer van NOP-2' in goed overleg met de betrokken partijen.

Samenvattend kan worden gesteld dat onderzoek naar klimaatverandering in Nederland een sterke politieke aansturing kent. Het Nationaal onderzoekprogramma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering valt onder de verantwoordelijkheid van een ambtelijke stuurgroep, aangevuld met enkele leden uit het bedrijfsleven en de milieuorganisaties. De ambtelijke voorzitter van de stuurgroep stelt de programmacommissie aan die verantwoordelijk is voor inhoudelijke programmering en beoordeling van het onderzoek. Onderzoeksvoorstellen worden door de stuurgroep goedgekeurd.

Nadere informatie verkregen uit de begeleidingscommissie leert dat het onderzoeksprogramma inmiddels is opgenomen in het programma Klimaat voor Ruimte.⁹³ desondanks lijkt de "Instellingsbeschikking stuurgroep Nationaal Onderzoekprogramma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering" nog van kracht te zijn.⁹⁴ Daarnaast bestaat het PCCC, het Platform Communication on Climate Change, waarin het PBL eveneens aan deelneemt. Het PCCC werkt samen met het Klimaat voor Ruimte programma De eventuele (noodzakelijke) regelgeving met betrekking tot deze onderzoeksactiviteiten is niet nader onderzocht.

⁹³ <http://klimaatvoorruimte.klimaatonderzoeknederland.nl/nl>. In het rapport "De staat van het klimaat 2009" van het PCCC, het Platform Communication on Climate change, wordt verwezen voorts naar het Besluit subsidie investering kennisinfrastructuur in relatie tot Klimaat voor Ruimte (p. 66).

⁹⁴ Althans volgens de informatie verkregen via www.overheid.nl op 25 februari 2010.

2.11

CONCLUDERENDE OPMERKINGEN

In dit hoofdstuk is de wettelijke verankering van de overheidsverantwoordelijkheid voor het klimaatbeleid in Nederland besproken. Concluderend kunnen de volgende karakteristieken worden vastgesteld:

- Er is overwegend sprake van een informele aanpak: emissiereductiedoelstellingen en taakstellingen voor ministers (of andere bestuursorganen) worden niet in nationale wetgeving vastgelegd. Beleidsmatig gezien wordt gewerkt met ramingen voor diverse sectoren, en is geen sprake van bindende doelstellingen op sectorniveau.
- Tevens zijn er geen specifieke wettelijke regels vastgesteld voor het al dan niet gebruikmaken van internationale emissiehandel door of namens de Nederlandse overheid, bijvoorbeeld niet in geval van de internationale emissiehandel via AAU's.
- De doorwerking en juridische status van de in internationaal verband onder het Klimaatverdrag en het Kyoto genomen besluiten zijn nog niet uitgekristalliseerd. De facto heeft de besluitvorming op grond van het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol een verplichtend karakter. In geval de Europese Unie uitvoering geeft aan besluiten genomen in het kader van het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol door daarover bijvoorbeeld in de vorm van een besluit regels te stellen, is Nederland natuurlijk verplicht daaraan uitvoering te geven.
- De Minister van VROM wordt in de praktijk als coördinerend bewindspersoon aangemerkt voor het Nederlandse klimaatbeleid. Ook de Minister van EZ heeft een ministerie-overstijgende coördinerende taak, specifiek voor energiebesparing. De precieze afbakening van de coördinerende taken tussen beide ministers is niet duidelijk. Er zijn geen formele bevoegdheden om de coördinatie verder vorm te geven.
- Een bestuurlijke afspraak over verantwoordelijkheden in het klimaatbeleid lijkt in beginsel snel (althans zonder een aanpassing van een wettelijke regeling) te kunnen worden veranderd. Echter, een aanpassing van de politiek overeengekomen verantwoordelijkheden kan minder snel worden doorgevoerd indien in de wet reeds bevoegdheden zijn toegedeeld (bijvoorbeeld in het kader van emissiehandel of Wm-vergunningverlening, zie daarover hoofdstuk 3).
- Inzake de emissie-inventarisaties behoeft de rolverdeling tussen de Minister en uitvoerende instanties, en met name ook de mogelijkheid tot sturing en ingrijpen door de Minister van VROM nader aandacht. Mogelijk is dit echter overwegend een formele kwestie. Voorts wordt geconstateerd dat er organisatorische veranderingen zijn die maken dat het niet eenvoudig is om de structuur van de overheidsorganisatie te begrijpen (omvorming SenterNovem naar een algemeen agentschap, overgang naar zelfstandig bestuursorgaan NEa, en PBL die rapporteert waar in de Wet milieubeheer RIVM staat genoemd). De kwaliteit van de aangeleverde emissie-inventarisaties valt buiten het bestek van dit onderzoek. Overigens is er supranationaal toezicht door de Europese Commissie en de voorzieningen onder het Kyoto Protocol.
- Onderzoek naar klimaatverandering via het Nationaal onderzoeksprogramma Luchtverontreiniging en Klimaatverandering is in Nederland in beginsel in belangrijke mate ambtelijk en daarmee in essentie politiek aangestuurd.

Bovenstaande conclusies geven enkele aanknopingspunten voor het nadenken over het verder wettelijk verankeren van het klimaatbeleid. Gelet op de tamelijk informele inbedding komt met name het wettelijk vastleggen van doelstellingen en verantwoordelijkheden in beeld, zij het dat dan ook moet worden ingegaan op de vraag hoe de daarbij behorende sturingsinstrumenten, verantwoordingsmechanismen en eventuele aansprakelijkheden er uit kunnen zien.

Op supranationaal niveau zijn overigens wel reeds emissiereductiedoelstellingen bindend vastgesteld, althans tot en met het jaar 2020 wat de EU betreft, en die doelstellingen zijn het juridische kader voor de nationale overheid.⁹⁵ De vraag doet zich dan ook voor welke voor- en nadelen kleven aan het in de nationale rechtsorde sterker verankeren van de verantwoordelijkheid (of deelverantwoordelijkheden) voor de uitvoering van een dergelijke internationaal bindende norm (dan wel verdergaande nationale beleidsdoelstellingen zoals nu door de Nederlandse regering worden nagestreefd).

In het Verenigd Koninkrijk is inmiddels gekozen voor een sterkere verankering van het klimaatbeleid in de wet, zoals het wettelijk regelen van (verdergaande) emissiereductiedoelstellingen met een daarbij behorend verantwoordingsmechanisme en de instelling van een onafhankelijke Klimaatcommissie. De voor- en nadelen van een dergelijke juridische benadering, en dus de eventuele toegevoegde waarde van de wettelijke verankering van het klimaatbeleid, zouden nader in kaart kunnen worden gebracht.⁹⁶ Een belangrijk voordeel van een dergelijke benadering kan zijn dat vastgelegd wordt wie voor wat verantwoordelijk is, en dat ook de procedure waarlangs verantwoording moet worden afgelegd, helder is vastgelegd. Een lastige vraag echter is welke juridische consequenties verbonden moeten worden aan het niet effectief kunnen naleven van de gestelde bestuurlijke verplichtingen.

Tot slot kan een onafhankelijk adviserend gremium een belangrijke toevoeging vormen aan het politieke debat over de vormgeving van het klimaatbeleid. Immers, een dergelijk onafhankelijk orgaan zal los van de politieke constellatie op wetenschappelijke basis adviseren over de optimalisering van het klimaatbeleid. In dat verband rijzen wel enkele fundamentele vragen, zoals de vraag welke taken aan dat orgaan gegeven moeten worden, ook in verhouding tot op internationaal niveau vormgegeven adviesgremia zoals het IPCC, en hoe de onafhankelijkheid van het gremium wordt gewaarborgd. Het is in dat verband interessant om te kijken naar de ontwikkeling in andere landen, zoals in het Verenigd Koninkrijk waarin een "Committee on Climate Change" is ingesteld door de Climate Change Act 2008. Voorts is er voorzien in een subcomité voor adaptatie.⁹⁷ De rol van het ingestelde comité is sterk gekoppeld aan het feit dat op nationaal niveau emissiereducties - zelfs al voor het jaar 2050 - worden vastgesteld, en dat er

⁹⁵ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de lineaire reductie voor de EU ETS sector doorloopt tot na het jaar 2020.

⁹⁶ Zie voor kritische beschouwingen Peter McMaster (2008), *Climate Change- Statutory Duty or Pious Hope?* *Journal of Environmental Law*, 20:1, p. 115-119, en: Mark Stallworthy (2009), *Legislating Against Climate Change: A UK Perspective on a Sisyphean Challenge*, *The Modern Law Review*, 72(3), p. 412-436.

⁹⁷ The Adaptation sub-committee, zie de Climate Change Act 2008, schedule 1, onder 16.

koolstofbudgetten door de politiek moeten worden vastgesteld. Over deze onderwerpen heeft het comité een adviserende taak waarmee de verantwoordelijke bewindspersoon rekening moet houden bij het doen van voorstellen tot bijvoorbeeld aanpassing van de emissiereductiedoelstelling of het vaststellen van de koolstofbudgetten.⁹⁸

Interessant is te zien dat de betrokken bewindspersoon bevoegd is om “guidance” and “directions” te formuleren richting het comité.⁹⁹ Of hiermee op goede wijze vorm is gegeven aan het samenspel tussen enerzijds het verkrijgen van advisering over onderwerpen waar bestuurders voor hun beleidsuitvoering behoefte aan hebben, en anderzijds objectieve advisering, valt buiten het kader van dit onderzoek.¹⁰⁰ Voor Nederland zou via een verdiepend onderzoek kunnen worden nagegaan of de huidige structuur met bijvoorbeeld de aan het PBL gegeven rol geschikt is dan wel verbetering behoeft; daarbij zou een vergelijking met het Engelse voorbeeld interessant zijn.

⁹⁸ Met name deze taak wordt in de literatuur als cruciaal gezien, zie Mark Stallworthy (2009), *Legislating Against Climate Change: A UK Perspective on a Sisyphean Challenge*, *The Modern Law Review*, 72(3), p. 422.

⁹⁹ Zie de Climate Change Act 2008, onder 41 en 42.

¹⁰⁰ Zie in dit licht de kritische kanttekeningen door Mark Stallworthy (2009), *Legislating Against Climate Change: AUK Perspective on a Sisyphean Challenge*, *The Modern Law Review*, 72(3), p. 423.

HOOFDSTUK

3 Reductie van broeikasgassen

3.1

INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de in Nederland geldende regels die de reductie van broeikasgassen beogen te bewerkstelligen. Het betreft de volgende in het bij het Klimaatverdrag behorende Kyoto Protocol (bijlage A) genoemde gasen:

- Kooldioxide (CO₂)
- Methaan (CH₄)
- Distikstofoxyde (N₂O)
- Onvolledig gehalogeneerde fluorkoolwaterstoffen (HFK's)
- Perfluorkoolwaterstoffen (PFK's)
- Zwavelhexafluoride (SF₆)

De laatste drie gasen worden tezamen geduid als de gefluoreerde broeikasgassen.

Het Kyoto Protocol heeft geen betrekking op de broeikasgassen die geregeld zijn in het Protocol van Montreal.¹⁰¹ Bepaalde onder het Montreal Protocol geregelde gasen, dan wel vervangers van die gasen, zijn krachtige broeikasgassen, vandaar dat dit juridische kader ook van belang is in relatie tot klimaatwetgeving.¹⁰² De ozonafbrekende stoffen die tevens een broeikaseffect hebben zijn onder meer CFK's en HCFK's.¹⁰³ Vanwege de grote mate van effectiviteit van het Montreal Protocol is reeds een forse reductie aan broeikasgassen totstandgebracht.¹⁰⁴ De verwachting is dat via de in het Montreal Protocol opgenomen maatregelen in de periode 1990 – 2010 een netto reductie van 135 Gt Co₂ equivalent zal zijn bereikt.¹⁰⁵

¹⁰¹ Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, aangenomen op 16 september 1987, zie Trb. 1988, 11. Dit Protocol behoort bij het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag van 22 maart 1985, Trb 1885, 144.

¹⁰² Zie hierover reeds de Nota Klimaatverandering, TK 1990-1991, 22 232, p. 71: "Wereldwijd dragen CFK's en halonen zo'n 24% bij aan de door menselijke activiteiten veroorzaakte extra broeikasgaswerking in de atmosfeer".

¹⁰³ Zie IPCC rapport Climate Change 2007: The Physical Science Basis, p. 134, voor een opsomming van de relevante gasen.

¹⁰⁴ IPCC rapport Climate Change 2007: The Physical Science Basis, p. 134. Overigens heeft de EU een strenger beleid gevoerd dan international overeengekomen, zie http://ec.europa.eu/environment/ozone/community_action.htm bezocht 6 januari 2010.

¹⁰⁵ Zie Mario Molina, Durwood Zaelke, K. Madhava Sarmac, Stephen O. Andersend, Veerabhadran Ramanathane, Donald Kaniaruf, Reducing abrupt climate change risk using the Montreal Protocol and

De reeds afgesproken versnelde uitfasering van de ozonlaagbedreigende HCFKs in 2007 zou 16 Gt CO₂-eq extra reductie betekenen in 2040.¹⁰⁶

Onder de stoffen die gebruikt worden ter vervanging van de stoffen die onder het Montreal Protocol uitgefaseerd worden, zijn echter sterke broeikasgassen (met name de HFC's). In het broeikasgasemissierapport 2009 van het Europese milieuagentschap is opgemerkt dat de emissies van bepaalde gefluoreerde broeikasgassen alarmerend zijn.¹⁰⁷ Een aanscherping van maatregelen – met name terzake HFC's – wordt gezien als een van de mogelijkheden om snel actie te nemen ter reductie van broeikasgassen.¹⁰⁸ In paragraaf 3 zal op de regelgeving voor de gefluoreerde broeikasgassen worden ingegaan.

Naast de in het Kyoto Protocol en het Montreal Protocol geregelde broeikasgassen zijn nog andere gassen of stoffen relevant voor het broeikaseffect. Dit zijn (onder meer) waterdamp, roet,¹⁰⁹ en ozon (dat ontstaat door vervuilende stoffen als koolmonoxide (CO), stikstofoxide (NO_x), en vluchtige organische stoffen). Er wordt gesteld dat de bijdrage van ozon aan klimaatverandering gelijk is aan 20% van de bijdrage door CO₂.¹¹⁰ Deze klimaatverandering bevorderende stoffen zijn – vanwege de beperkte omvang van het onderzoek – niet meegenomen in bijgaande inventarisatie.¹¹¹ Het moge echter duidelijk zijn dat voor een coherente aanpak van het klimaatprobleem aandacht voor deze stoffen wel van belang is. Dit onderzoek is voorts beperkt tot de uitstoot van gassen: bij het opstellen van het klimaatbeleid zal het van belang zijn om alle relevante bijdragen aan het klimaatprobleem te betrekken, zowel waar het gaat om de uitstoot van broeikasgassen als het opnemen van deze gassen door bodem, water en flora.

De beschrijving van de Nederlandse wetgeving gericht op de terugdringing van de in het Kyoto Protocol en het Montreal Protocol geregelde broeikasgassen gebeurt als volgt: in paragraaf 2 wordt ingegaan op het centraal gepositioneerde

other regulatory actions to complement cuts in CO₂ emissions, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, open access article, (2009) <http://www.pnas.org/content/106/49/20616.full?sid=e72853d1-4b50-4592-b7cc-4d1f5748cc22> (bezocht: 23 oktober 2009).

¹⁰⁶ Molina (2009) p. 3. Terzake een mogelijke vervanger voor de nu onder het Montreal Protocol gereguleerde stoffen, HFC, een onder het Protocol gereguleerd broeikasgas, ligt momenteel de vraag voor of deze onder het Montreal Protocol dan wel het Kyoto Protocol verder zou moeten worden geregeld, zie Persbericht UNEP, Further Climate Action Under Ozone Layer Treaty Must Wait, 10 November 2009, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=602&ArticleID=6365&l=en&t=long> (bezocht 12 november 2009). HFC bedreigt niet de ozonlaag, maar is wel een broeikasgas.

¹⁰⁷ European Environment Agency, Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2009, ISSN 1725-9177, p. 8.

¹⁰⁸ Zie over de zorg voor broeikaswerking van stoffen die de door het Montreal Protocol gereguleerden stoffen vervangen ook: Ozone Layer, a global success story, in: Environment for Europeans, no 36, 2009 p. 11.

¹⁰⁹ Molina (2009) p. 3. Roet heeft zowel stimulerende en remmende effecten voor klimaatverandering.

¹¹⁰ Molina (2009) p. 4.

¹¹¹ Bovendien zijn de onderzoekers niet natuurwetenschappelijk opgeleid. Een analyse van de vraag op welke stoffen gestuurd moet worden in het kader van het tegengaan van klimaatverandering valt buiten het bestek van hun capaciteit.

instrument in het klimaatbeleid, het instrument van broeikasgasemissiehandel. In paragraaf 3 wordt vervolgens ingegaan op de regeling voor gefluoreerde broeikasgassen. In de paragrafen 4 wordt vervolgens ingegaan op hoofdstuk 8 Wet milieubeheer, waarna in paragraaf 5 een concluderende beschouwing volgt.

3.2 **BROEIKASGASEMISSIEHANDEL**

3.2.1 **INLEIDING**

In het Europese klimaatbeleid is gekozen voor emissiehandel als centraal sturingsinstrument voor het klimaatbeleid. Tengevolge hiervan is een EU-wijde broeikasgasemissierechtenmarkt ontstaan. Tengevolge van Richtlijn 2009/29/EG vindt een centralisatie plaats van het beheer van dit instrument, met name omdat de nationale allocatieplannen zoals geïntroduceerd door Richtlijn 2003/87/EG komen te vervallen. Richtlijn 2009/29/EG moet nog worden geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Daarnaast vindt momenteel in Nederland de implementatie plaats van richtlijn EG/2008/101 waarmee het systeem van broeikasgasemissiehandel is uitgebreid naar de luchtvaartbedrijven.¹¹²

Van de ongeveer 1000 Mton CO₂ equivalenten die Nederland in de periode 2008-2012 maximaal mag uitstoten, wordt 437 Mton toegewezen aan de Nederlandse industrie die onder het Europese emissiehandelssysteem valt.¹¹³ Voor de periode na 2013 wordt de totale hoeveelheid te verdelen broeikasgasrechten op EU-niveau bepaald.

In de Wet milieubeheer is aan “handel in emissierechten” een apart hoofdstuk gewijd, te weten hoofdstuk 16. In titel 2 van dit hoofdstuk staat de regeling voor broeikasgasemissiehandel. Titel 1 van hoofdstuk 16 bevat enkele definitiebepalingen. In aanvulling daarop staan ook artikel 1.1 Wm definitiebepalingen, zoals inzake “broeikasgas”, “broeikasgasemissierecht”, “één ton kooldioxide-equivalent” en “de EG-Richtlijn handel in broeikasgasemissierechten”.

Ook elders in de wet staan relevante bepalingen voor broeikasgasemissiehandel: in hoofdstuk 18 inzake handhavingsbepalingen, en hoofdstuk 20 Wm inzake beroep bij de bestuursrechter.

De term broeikasgas wordt in artikel 1.1, eerste lid, Wm, als volgt gedefinieerd: “gas, genoemd in bijlage II bij de EG-Richtlijn handel in broeikasgasemissierechten”. Er is hier sprake van een dynamische verwijzing naar

¹¹² Overigens attenderen wij er op dat in het Pb EU de Nederlandse versie van deze richtlijn met een verkeerd nummer is opgenomen: in Pb EU van 13.1.2009 staat “richtlijn 2009/101/EG”, dit moet zijn “richtlijn 2008/101/EG”.

¹¹³ Zie p. 55 van de vijfde nationale communicatie onder het Klimaatverdrag: VROM, “Fifth Netherlands” National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change”, ingediend bij het secretariaat van het Klimaatverdrag op 19 december 2009, zie http://unfccc.int/national_reports/annex_i_natcom/submitted_natcom/items/4903.php (bezocht 27 December 2009).

deze bijlage.¹¹⁴ De in deze bijlage genoemde gasen komen overeen met bijlage A van het Kyoto Protocol.

Het systeem van broeikasgasemissiehandel heeft een beperkte reikwijdte, aangezien conform bijlage 1 van Richtlijn 2003/87/EG aanvankelijk alleen CO₂ onder het bereik van de regeling viel. Inmiddels is bijlage 1 gewijzigd door Richtlijn 2009/29/EG, waarmee ook andere gasen onder de werkingssfeer zijn gebracht (met name perfluorkoolwaterstoffen en lachgas).¹¹⁵ Voorts bestaat voor lidstaten de mogelijkheid om vanaf 2008 andere gasen onder de regeling te laten vallen (de zogenoemde “opt-in” mogelijkheid, waarvan Nederland gebruik heeft gemaakt voor lachgas).¹¹⁶ De opt-in mogelijkheid voor lidstaten blijft ook na Richtlijn 2009/29/EG bestaan.¹¹⁷

Naast ‘opt-in’ bestond er ook een mogelijkheid van opt out voor de periode 2005-2007.¹¹⁸ De opt out regeling is gewijzigd door Richtlijn 2009/29/EG, en betreft slechts de uitsluiting van kleine installaties.

3.2.2

SUPRANATIONALE NORM C.Q. NATIONALE KEUZE?

In casu is sprake van een in EG-Richtlijn die geïmplementeerd diende te worden, te weten Richtlijn 2003/87/EG. Deze Richtlijn is gewijzigd door:

Richtlijn 2004/101 inzake de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto (inmiddels geïmplementeerd);

Richtlijn 2008/101/EG inzake luchtvaartactiviteiten (wetsvoorstel is aanhangig);¹¹⁹ en Richtlijn 2009/29/EG (implementatie moet uiterlijk geschieden op 31 december 2012).

In het kader van de implementatie van nieuwe Richtlijnen is van belang dat artikel 16.4 Wm op dynamische wijze verwijst naar Richtlijn 2003/87/EG: “een wijziging van die Richtlijn gaat voor de toepassing van titel 16.2 gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijziging uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij een besluit van Onze Minister, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.”.

¹¹⁴ Zie daarover Dynamische verwijzing in de Wet milieubeheer, achtergrondstudie bij: E.M. Vogelesang-Stoute e.a., De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving, STEM onderzoeksproject, rapport nummer 2009/2, verkrijgbaar via www.evaluatiemilieuwetgeving.nl, p. 121-140.

¹¹⁵ Zie de door Richtlijn 2009/29EG aangebrachte wijziging.

¹¹⁶ Zie artikel 24 van de oorspronkelijke versie van de Richtlijn broeikasgasemissiehandel.

¹¹⁷ Zie het gewijzigde artikel 24.

¹¹⁸ Artikel 27 van Richtlijn 2003/87/EG.

¹¹⁹ Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet luchtvaart en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van Richtlijn nr. 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 (PbEU 2009, L 8) tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (handel in emissierechten luchtvaart), ingediend bij de Tweede Kamer op 28 mei 2009 onder nummer 31 963.

Natuurlijk staat het bij de implementatie van een Richtlijn aan de lidstaat in beginsel vrij om vorm en middelen te kiezen. In die zin zijn er nationale keuzes gemaakt, zoals de inbedding van de regeling in de Wet milieubeheer, de instelling van de Nederlandse Emissieautoriteit, en de regeling van de bestuurlijke lus in geval van beroep bij de bestuursrechter. Een bijzondere nationale keuze betreft het gebruik maken van de hiervoor genoemde opt-in en opt-out mogelijkheid. Nederland heeft in de tweede planperiode (2008-2012) van het emissiehandelssysteem gekozen om gebruik te maken van de opt-in voor lachgas (N_2O) op basis van artikel 24 van de EG-Richtlijn handel in broeikasgasemissierechten.

De Richtlijn broeikasgasemissiehandel is gebaseerd op artikel 175 EG-verdrag (nu artikel 192 Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie), waarmee gelet op artikel 176 (nu artikel 193 Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie) er in beginsel ruimte is om nationaal aanvullende maatregelen te nemen, mits daarmee uiteraard aan de geldende randvoorwaarden wordt voldaan (zie verder ook paragraaf 4.2.2 inzake aanvullende voorschriften via vergunningverlening).

3.2.3

INBEDDING IN NEDERLANDSE MILIEUWETGEVING

De regeling staat in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer. Er is een afstemmingsprocedure met de vergunningverlening op grond van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer, hetgeen is vereist op grond van de Richtlijn broeikasgasemissiehandel (zie artikel 16.8 en artikel 16.9 Wm). Daarnaast is in artikel 18.13a Wm een tweeledige inhoudelijke afstemming geregeld, inhoudende dat een op grond van hoofdstuk 8 verleende vergunning, indien deze van toepassing is op een ingevolge hoofdstuk 16 vergunningplichtige broeikasgasinstallatie:

- (1) geen emissiegrenswaarde voor de directe emissie van broeikasgassen mag bevatten tenzij zulks noodzakelijk is om te verzekeren dat geen significante gevolgen voor het milieu in de onmiddellijke omgeving van de inrichting worden veroorzaakt, en
- (2) voorts geen voorschriften mag bevatten “ter bevordering van een zuinig gebruik van energie in de inrichting”.

Opt-in lachgas

Nederland heeft in de tweede planperiode (2008-2012) van het emissiehandelssysteem gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot opt-in voor lachgas (N_2O), waarvoor gekozen kan worden krachtens artikel 24 (oud) van de EG-Richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. De uitvoering van deze opt-in is in de Nederlandse wetgeving ingebed door aanpassing van het Besluit handel in emissierechten. In artikel 2, tweede lid, onder b, van dat besluit worden de emissies van lachgas uit salpeterzuur¹²⁰ toegevoegd als categorie van activiteiten als genoemd in artikel 16.1, tweede lid Wm. Daardoor wordt een installatie die

¹²⁰ Deze opt-in geldt voor installaties die salpeterzuur produceren en daarbij N_2O uitstoten. Bij de verbranding van fossiele brandstoffen komt ook N_2O vrij. Er is bewust voor gekozen om deze N_2O -emissies niet mee te laten doen in het systeem, enerzijds omdat het hier om verwaarloosbaar kleine hoeveelheden gaat, anderzijds omdat de administratieve lasten van de monitoring van deze N_2O -emissies buitenproportioneel hoog zouden zijn (Toelichting bij het Aanpassingsbesluit handel in Emissierechten II, Stbl 2007, 286).

lachgas uit salpeterzuur emitteert gedefinieerd als broeikasgasinstallatie en is titel 16.2 Wm, waarin de werking van de handel in emissierechten wordt beschreven, van toepassing.

Net als voor de CO₂-emissies heeft de opt-in tot gevolg dat voor de directe emissie van N₂O geen emissiegrenswaarden meer worden gesteld in de in hoofdstuk 8 geregelde milieuvergunning, tenzij dit noodzakelijk is om te verzekeren dat geen significante gevolgen in de onmiddellijke omgeving van de inrichting worden veroorzaakt (artikel 8.13a, tweede lid, Wm). Daarnaast wordt de inrichting verplicht in het bezit te zijn van een emissievergunning en een daarbij behorend monitoringsplan. De Regeling monitoring handel in emissierechten¹²¹ geeft uitwerking aan de monitoring en de rapportage van N₂O-emissies.

3.2.4

BEVOEGD BESTUURSORGAAN

Hoofdstuk 16, titel 16.2, geeft diverse bevoegdheden. Deze luiden als volgt;

Kroon

Op verschillende plaatsen in zowel titel 16.1 en titel 16.2 Wm wordt aangegeven dat onderwerpen bij AMvB worden geregeld. De AMvB die hiervoor is vastgesteld is het "Besluit handel in emissierechten".¹²² In de AMvB wordt onder meer geregeld:

- de aanwijzing van broeikasgasinstallaties conform artikel 16.1, lid 2 Wm;
- regels met betrekking tot de aanvraag om de broeikasgasvergunning conform artikel 16.5, lid 2, Wm, inclusief de regel dat de aanvrager bij de aanvraag een monitoringsplan moet indienen (artikel 16.6, lid 1);

Minister

De Minister van VROM krijgt op verschillende plaatsen in titel 16.2 Wm en in het Besluit handel in emissierechten de bevoegdheid om nadere regels te stellen. De volgende ministeriële regelingen zijn vastgesteld:

- Regeling monitoring handel in emissierechten;¹²³
- Besluit vaststelling formulieren verzoek om toewijzing broeikasgasemissierechten aan nieuwkomers in het systeem van handel in emissierechten¹²⁴;

¹²¹ Regeling van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 14 december 2004, nr. KVI2004128141, houdende bepalingen met betrekking tot het bepalen en registreren van broeikasgasemissies ten behoeve van de implementatie van Richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU L 275) Stc. 2004, nr. 250.

¹²² Besluit van 17 december 2004, houdende regels ten behoeve van de implementatie van Richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, Stb. 2004, 737. Deze AMvB is reeds meermalen gewijzigd.

¹²³ Stcrt. 2004, 250, zoals gewijzigd.

¹²⁴ Scrt 2005, 101. Ingevolge artikel 4.4 Awb kan het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen, voor het indienen van aanvragen en het verstrekken van gegevens een formulier vaststellen, voor zover daarin niet is voorzien bij wettelijk voorschrift.
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/Hoofdstuk4/Titel41/Afdeling411/Artikel44/geldigheidsda>

- Regeling vergoedingen register handel in emissierechten.¹²⁵
- Daarnaast zijn door de Staatssecretaris van VROM beleidsregels vastgesteld voor het bestuur van de emissieautoriteit inzake de handel in emissierechten: dit zijn de “Beleidsregels voor het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit inzake het bepalen van de hoogte van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete bij de handhaving van de regels voor de handel in emissierechten”.¹²⁶ De bevoegdheid om dergelijke beleidsregels vast te stellen vloeit voort uit het feit dat de NEa onder verantwoordelijkheid van de Minister de taken uitoefent.¹²⁷ Ingevolge artikel 4:81 Awb kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheid. Deze beleidsregels hebben betrekking op de handhaving van de voor broeikasgasemissierechtenhandel geldende regelgeving, in het bijzonder het bepalen van de hoogte van de last onder dwangsom. In een eerdere, inmiddels ingetrokken beleidsregeling waren voorts overgangsbepalingen voor vergunningverlening gegeven.¹²⁸

De Ministers van VROM en EZ

Deze Ministers zijn gezamenlijk aangewezen als bevoegd gezag voor het vaststellen van het nationale toewijzingsplan en het nationale toewijzingsbesluit zoals geregeld in afdeling 16.2.3. Wm.¹²⁹ De regeling van een gezamenlijke besluitvorming is bijzonder; de Wm geeft geen regel wat er moet gebeuren indien de Ministers niet tot overeenstemming zouden komen.

Beide besluiten, het nationale toewijzingsplan en het nationale toewijzingsbesluit, zijn cruciaal voor (1) de verdeling van de lasten van het nationale klimaatbeleid ter voldoening aan een supranationale bindende emissiereductieverplichting, en (2) de individuele rechtsposities van de onder emissiehandel vallende bedrijven. Deze

[tum_23-10-2009/informatie](http://www.wetten.overheid.nl/BWBR0005537/Hoofdstuk4/Titel41/Afdeling411/Artikel44/geldigheidsdatum_23-10-2009/informatie)

http://www.wetten.overheid.nl/BWBR0005537/Hoofdstuk4/Titel41/Afdeling411/Artikel44/geldigheidsdatum_23-10-2009/afdrukken_opties

http://www.wetten.overheid.nl/BWBR0005537/Hoofdstuk4/Titel41/Afdeling411/Artikel44/geldigheidsdatum_23-10-2009/opslaan

¹²⁵ Stcrt. 2005, 105.

¹²⁶ Besluit van 9 december 2008, nr. BJZ2008117284, Stcrt. 2008, nr. 247. Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat de oude, ingetrokken beleidsregels nog op de website van de betreffende overheid stonden gepubliceerd ipv de nieuw vastgestelde.

¹²⁷ Zie artikel VIII van de Implementatiewet EG-Richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Stb 2004, 511). Er is ten tijde van het vaststellen van de beleidsregels nog geen sprake van een zelfstandig bestuursorgaan. Artikel 2.13 van de Wm zal in werking treden indien de NEa een zelfstandig bestuursorgaan wordt, dit artikel geeft de mogelijkheid aan de Minister om beleidsregels te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door de emissieautoriteit.

¹²⁸ Beleidsregels voor het bestuur van de emissieautoriteit inzake de handel in emissierechten, Stcrt. 2005, 91, inwerkinggetreden op 1 juni 2005, ingetrokken bij besluit van 9 december 2008 (in werking getreden met ingang van 1 januari 2009).

¹²⁹ Zie ook artikel 16.1 voor de definitiebepaling van de term “Onze Ministers”.

besluiten zullen echter komen te vervallen na implementatie van Richtlijn 2009/29/EG.¹³⁰

Bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit

In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat het voornemen bestaat deze organisatie tot een zelfstandig bestuursorgaan om te vormen. De NEa is met name belast met:

- vergunningverlening in kader van artikel 16.5 Wm, ook wel de emissievergunning (of broeikasvergunning) genoemd; daarnaast ook wijziging of intrekking van deze vergunning;
- beoordeling en eventueel vaststellen van het emissieverslag;
- beheer van het emissierechtenregister;
- toezicht en handhaving inzake de in hoofdstuk 16 neergelegde verplichtingen, zoals het naleven van het verbod behoudens vergunning, en de naleving van de voorschriften uit de broeikasvergunning, waaronder het monitoringsplan. Artikel 18.2f Wm regelt dat de Nea zorgdraagt voor “de handhaving van de bij of krachtens hoofdstuk 16 gestelde verplichtingen (zie voorts onder meer artikel 18.6a Wm inzake de bevoegdheid tot opleggen van een last onder dwangsom).

Verificateur

De verificateur is degene die bevoegd is het jaarlijks door bedrijven in te leveren emissieverslag te voorzien van een verklaring waarin de resultaten worden weergegeven van een door hem uitgevoerde beoordeling van het verslag.¹³¹ De criteria voor die beoordeling worden gegeven in artikel 16.14 Wm. Daaruit blijkt dat bij verificatie wordt nagegaan of het emissieverslag voldoet die daaraan bij of krachtens hoofdstuk 16 zijn gesteld.

Indien het emissieverslag niet aan die eisen voldoet, geeft de verificateur geen verklaring af. Niet uitgesloten is dat de verificateur kan worden beschouwd als een bestuursorgaan in de zin van de Awb. In artikel 16.16 Wm staat overigens dat het bestuur van de emissieautoriteit elk jaar, uiterlijk op 30 september, kan vaststellen dat het verslag niet voldoet aan de eisen die daaraan bij of krachtens dit hoofdstuk zijn gesteld.

3.2.5

BROEIKASGASBRON

De regeling ziet op de uitstoot van CO₂ en N₂O (lachgas) door aangewezen broeikasgasinstallaties. De aanwijzing is gedaan in het Besluit handel in emissierechten, artikel 2. Conform de reikwijdte van de EG-Richtlijn broeikasgasemissiehandel valt met name de elektriciteitssector en delen van de industrie onder de regeling. Daarnaast vallen ook tientallen glastuinbouwbedrijven en enkele non-profit instellingen onder de regeling. Richtlijn 2009/29/EG voorziet in een uitbreiding van deze reikwijdte naar andere industriële sectoren, zoals de aluminiumindustrie. Vanaf 1 januari 2012 zal ook de luchtvaart onder de regeling vallen (zoals geregeld in Richtlijn 2008/101/EG).

¹³⁰ Er is een dynamische verwijzing opgenomen in titel 16.2 naar de Richtlijn emissiehandel, maar gelet op de complexiteit van en belangrijke veranderingen ten gevolge van Richtlijn 2009/29 zal een implementatiewet moeten worden voorbereid.

¹³¹ Onder de verificateur wordt ingevolge artikel 16.1, eerste lid, Wm verstaan: de onafhankelijke deskundige als bedoeld in artikel 16.12, eerste lid, onder c, Wm.

Interessant is voorts dat ook burgers en organisaties die in beginsel buiten de regeling vallen gebruik kunnen maken van broeikasgasemissiehandel, in die zin dat een ieder een rekening kan openen in het register voor de handel in emissierechten. Zij kunnen dan rechten aankopen en deze vervolgens, indien gewenst, laten annuleren om zo een emissie te compenseren.¹³²

3.2.6

DOEL VAN DE REGELING (EMISSIONREDUCTIE / ENERGIEGERELATEERD)

Het doel van de regeling ziet op een *emissiereductie*, waarbij ingevolge de internationale en Europese regelgeving een plafond wordt gesteld aan de totale emissies die mogen plaatsvinden. Voor de periode vanaf 2013 geldt een andere constructie dan voor de periode tot 2013: in het laatste geval mogen lidstaten in principe zelf kiezen welk plafond wordt gesteld aan de binnenlandse Ets-sector.¹³³ Na 2013 krijgt de gehele Europese ETS sector een eigen plafond.

3.2.7

REGULERINGSINSTRUMENT, MET BESLISSINGSVRIJHEID?

Het instrument van emissiehandel geeft enerzijds een bindend plafond aan de totale emissieruimte, maar anderzijds geeft het een grote mate van beslissingsvrijheid aan gereguleerden om te bezien welke maatregelen worden genomen. Afhankelijk van de prijs van de emissierechten en de kosten van maatregelen kunnen bedrijven er voor kiezen om zelf maatregelen te nemen, dan wel emissierechten te kopen om hun emissies af te dekken. In verband met deze nodig geachte beslissingsvrijheid, om zo de marktwerking optimaal te laten functioneren, geldt de regel dat bij de Wm-vergunningverlening geen emissiegrenswaarden mogen worden gesteld en noch eisen ter zake energie-efficiëntie.¹³⁴

3.2.8

HANDHAVING

Hierboven is reeds aangegeven dat de NEa bevoegdheden heeft tot controle van de emissievergunning en het emissiejaarverslag. Artikel 18.2f Wm bepaalt dat de emissieautoriteit zorgdraagt voor de handhaving van de bij of krachtens de in hoofdstuk 16 gestelde verplichtingen. Artikel 18.6a Wm formuleert de bevoegdheid voor de NEa tot opleggen van een last onder dwangsom. Kennelijk is er niet voor gekozen om aan de NEa een bevoegdheid tot bestuursdwang te geven. Artikel 18.7 Wm geeft overigens een restbevoegdheid aan de minister inzake bestuursdwang.

De Nea beschikt over diverse bestuurlijke sanctiebevoegdheden, waaronder de oplegging van een bestuurlijke boete, en het publiceren van de namen van personen die niet voldoende emissierechten voor een bepaald kalenderjaar hebben ingeleverd en waartegen een bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden (zie de artikelen 18.16a en verder, en 18.16q en 18.16p Wm).

¹³² Overigens is het maar de vraag of hiervan in ruime mate gebruik zou worden gemaakt, zie hierover Marjan Peeters, Vrijwillige broeikasgascompensaties door burgers en de noodzakelijke rol van de overheid (uitgave Vereniging voor Milieurecht), onder redactie van N. Teesing, Boom juridische uitgevers, 2009, p. 193-207.

¹³³ Zie in dit verband de uitspraken van het Gerecht van Eerste Aanleg inzake de besluiten van de Commissie terzake enkele nationale toewijzingsplannen: GvEA EG T-183/07, Polen v. Commissie [23 september 2009], (M en R 2010 jur. nr. 1, m.nt M. Peeters), en GvEA EG T-263/07, Estonia v. Commissie.

¹³⁴ Zie voor de precieze formulering artikel 8.13a Wm.

Tot slot wordt vermeld dat in het kader van de bestuurlijke handhaving de positie van de verificateur cruciaal is ter zake de goedkeuring van het emissiejaarverslag.

3.3 **GEFLUOREERDE BROEIKASGASSEN**

3.3.1 **INLEIDING**

In paragraaf 1 is reeds stilgestaan bij het feit dat op internationaal niveau twee reguleringskaders bestaan voor broeikasgassen: enerzijds is dit het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol, anderzijds is dat het Montreal Protocol. Aanvankelijk was de Wet milieugevaarlijke stoffen de basis voor specifieke AMvB's terzake deze stoffen. Met de intrekking van deze wet is het reguleringskader verschoven naar hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer, titel 9.2.

De in het Montreal Protocol gereguleerde broeikasgassen (CFK's en HCFK's) worden op Europees en nationaal niveau gereguleerd in respectievelijk de Ozonverordening¹³⁵ en het Besluit ozonlaagbrekende stoffen Wms 2003, zoals nadien gewijzigd en inmiddels Besluit ozonlaagafbrekende stoffen milieubeheer genoemd.¹³⁶ De regelgeving ten aanzien van de CFK's en HCFK's ziet op de uitfasering van deze stoffen.

Voor de andere gefluoreerde broeikasgassen is het Kyoto Protocol en de Europese F-gassenverordening, tezamen met nationale regelgeving, te weten het Besluit gefluoreerde broeikasgassen Wms, inmiddels het Besluit gefluoreerde broeikasgassen milieubeheer, genoemd. Deze komt hieronder in paragraaf 3.2 aan bod, waarna in paragraaf 3.3 wordt ingegaan op het reguleringskader voor de onder het Montreal Protocol geregelde stoffen.

We zullen bij de bespreking van de regelgeving voor de gefluoreerde broeikasgassen vallend onder het Kyoto Protocol zien dat op het niveau van een ministeriële regeling een integratie van beide beleidsdomeinen heeft plaatsgevonden, te weten in de Regeling gefluoreerde broeikasgassen en gereguleerde stoffen koelinstallaties.¹³⁷

Bij de voorbereiding van deze paragraaf is overigens waargenomen dat dit onderwerp beduidend minder aandacht krijgt in de Nederlandstalige juridische

¹³⁵ Dit is aanvankelijk [Verordening \(EG\) nr. 2037/2000](#) van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (PbEG L 244), zoals daarna gewijzigd: zie Verordening (EG) nr. 1005/2009 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 september 2009 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (herschikking), (PbEG L 286), hierna ook de Ozonverordening genoemd. Verordening 1005/2009 is van toepassing met ingang van 1 januari 2010.

¹³⁶ Besluit van 25 augustus 2003, houdende nieuwe regels betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (Besluit ozonlaagafbrekende stoffen Wms 2003), Stb 2003, 360. De grondslag van deze AMvB is in de Wet milieugevaarlijke stoffen, artikel 24. Zie voorts het besluit Aanpassing amvb's ter uitvoering van REACH, Stb. 2008, 160.

¹³⁷ Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 17 september 2009, nr. DGM/K&L 2009054964, houdende vaststelling van regels inzake de examinering en diplomering van personen en de certificering van bedrijven die werkzaamheden verrichten aan koelinstallaties waarbij gefluoreerde broeikasgassen of gereguleerde stoffen vrij kunnen komen (Stcrt. 2009 nr. 14412).

literatuur dan broeikasgasemissiehandel en de maatregelen opgenomen in hoofdstuk 8 Wet milieubeheer.¹³⁸ Voorzichtig gesteld lijkt het zo te zijn dat in het juridisch onderzoek naar milieurechtelijke instrumenten het onderwerp van de gefluoreerde broeikasgassen beduidend minder aandacht krijgt.

3.3.2

DE GEFLUOREERDE BROEIKASGASSEN VALLEND ONDER HET KYOTO PROTOCOL

Supranationale norm c.q. nationale keuze

Verordening 842/2006/EG¹³⁹ inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen (hierna: F-gassen verordening) strekt tot bescherming van het milieu door de vermindering van de emissie van gefluoreerde broeikasgassen en vindt haar rechtsgrondslag in artikel 175, eerste lid en deels op artikel 95 EG-verdrag.¹⁴⁰ Dit impliceert dat, voor zover de bepalingen gegrond zijn op artikel 95 EG-Verdrag, de mogelijkheid voor lidstaten om aanvullende maatregelen te nemen beperkt is.¹⁴¹

De verordening heeft betrekking op HFK's (onvolledig gehalogeneerde fluorkoolwaterstoffen), PFK's (perfluorkoolwaterstoffen) en SF₆ (Zwavelhexafluoride). Artikel 2 lid 1 bepaalt dat de verordening niet van toepassing is voor stoffen waarvan de controle geschiedt uit hoofde van de Ozonverordening (verordening nr. 2037/2000 zoals gewijzigd).

Deze verordening regelt de insluiting van de stoffen in producten ter voorkoming van lekkages, het gebruik, de terugwinning en de vernietiging van de aangewezen gefluoreerde broeikasgassen; voorts de etikettering en de verwijdering van de producten en apparatuur die deze gassen bevatten, en het meedelen van informatie over deze gassen; en verder de controle op het gebruik en het verbod op het op de markt brengen van de producten en apparatuur in alsmede de opleiding en certificering van personeel en bedrijven. In de F-gassen verordening worden met name regels gesteld met betrekking tot het gebruik van gefluoreerde broeikasgassen in koelinstallaties, airconditioners, warmtepompen en brandbeveiligingssystemen. Lekkages van deze broeikasgassen worden verboden en lekdichtheid moet worden gecontroleerd door gekwalificeerd personeel. Het hergebruik, de opwerking en de vernietiging van de F-gassen wordt geregeld.

Daarnaast wordt het verboden bepaalde producten met gefluoreerde broeikasgassen op de markt te brengen. De lidstaten dienen de emissies te monitoren en te rapporteren, zodat de bijdrage van gefluoreerde broeikasgassen aan de totale emissie van broeikasgassen bepaald kan worden.

Ter uitvoering van de F-gassenverordening heeft de Commissie in 2008 een reeks uitvoeringsregelingen in de vorm van verordeningen aangenomen ter uitwerking van o.a. de opleidingseisen voor bedrijven en personeel die met gefluoreerde broeikasgassen werken, de wederzijdse erkenning van opleidingen en certificering, etiketteringseisen, het verslag dat door importeurs, exporteurs en producenten

¹³⁸ In diverse milieurechtelijke handboeken komt desbetreffende regelgeving niet aan de orde, terwijl wel aandacht wordt besteed aan hoofdstuk 8 en 16 van de Wet milieubeheer.

¹³⁹ Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2006 inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen (Pb EU L 161).

¹⁴⁰ Dit met betrekking tot de bepalingen 7, 8 en 9 van de verordening.

¹⁴¹ Zie artikel 95 lid 5 EG-verdrag, en artikel 114 lid 5 Verdrag betreffende de werking van de EU.

moet worden ingediend en basisvoorschriften inzake de controles op lekkages. Het gaat om de volgende verordeningen van de Commissie:

- Verordening (EG) Nr. 303/2008 van minimumeisen en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning voor de certificering van bedrijven en personeel betreffende stationaire koel-, klimaatregelings- en warmtepompapparatuur die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevat (PbEU L 92/3);
- Verordening (EG) Nr. 308/2008 van het model voor de kennisgeving van opleidings- en certificeringsprogramma's van de lidstaten (PbEU L 92/28);
- Verordening (EG) Nr. 304/2008, van minimumeisen en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van de certificering van bedrijven en personeel op het gebied van stationaire brandbeveiligingssystemen en brandblusapparaten die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevatten (PbEU L 92/12);
- Verordening (EG) Nr. 305/2008, van minimumeisen en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van de certificering van personeel voor de terugwinning van bepaalde gefluoreerde broeikasgassen uit hoogspanningsschakelaars (PbEU L 92/17);
- Verordening (EG) Nr. 306/2008 van de Commissie van 2 april 2008 tot vaststelling, ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad, van minimumeisen en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van de certificering van personeel voor de terugwinning van bepaalde oplosmiddelen op basis van gefluoreerde broeikasgassen uit apparatuur (PbEU L 92/21);
- Verordening (EG) Nr. 307/2008 van minimumeisen voor opleidingsprogramma's en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van opleidingsgetuigschriften voor personeel op het gebied van bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevattende klimaatregelingsystemen in bepaalde motorvoertuigen (PbEU L 92/25);
- Verordening (EG) Nr. 1494/2007, van de vorm van etiketten en aanvullende etiketteringseisen betreffende producten en apparatuur die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevatten (PbEU L 332/25);
- Verordening (EG) Nr. 1493/2007, van de vorm van het verslag dat door producenten, importeurs en exporteurs van bepaalde gefluoreerde broeikasgassen moet worden ingediend (PbEU L 332/7);
- Verordening (EG) Nr. 1497/2007, van basisvoorschriften inzake controle op lekkage van stationaire brandbeveiligingssystemen die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevatten (PbEU L 333/4);
- Verordening (EG) Nr. 1516/2007 van basisvoorschriften inzake controle op lekkage van stationaire koel-, klimaatregelings- en warmtepompapparatuur die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevat (PbEU L 335/10).

Al de bovengenoemde verordeningen bevatten bepalingen die – gelet op het rechtskarakter van de verordening - rechtstreeks toepasselijk zijn in de lidstaten.

Voor de regulering van de onder het Kyoto Protocol vallende gefluoreerde broeikasgassen is voorts van belang Richtlijn 2006/40/EG betreffende emissies van klimaat-regelingsapparatuur in motorvoertuigen, een Richtlijn aangenomen door

de Raad en het Europees Parlement.¹⁴² Deze Richtlijn is gebaseerd op artikel 95 EG-verdrag waardoor de ruimte voor aanvullend nationaal recht beperkt is. De Richtlijn stelt voorschriften vast voor de goedkeuring van voertuigen wat betreft emissies uit airconditioning. Het verplicht de lidstaten een verkoopverbod in te stellen voor nieuwe voertuigen die zijn voorzien van een airconditioningsysteem dat niet voldoet aan de eisen uit de Richtlijn.¹⁴³

Het hierboven gegeven overzicht illustreert dat terzake de onder het Kyoto Protocol vallende gefluoreerde broeikasgassen sprake is van een fors pakket aan normstelling. De verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk. Met betrekking tot f-gassen zijn in de Nederlandse wetgeving ook normen opgenomen als gevolg van enkel een nationale keuze, met name door de regeling breder van toepassing te laten zijn (zie hierna bij de bespreking van de ministeriële regeling in de volgende paragraaf).

Inbedding in de Nederlandse wetgeving

De verordening werkt rechtstreeks door in de nationale rechtsorde. Aanvankelijk was voorts de Wet milieugevaarlijke stoffen het kader om nog aanvullende relevante regels te stellen, inmiddels is dat de Wet milieubeheer (hoofdstuk 9).

Besluit gefluoreerde broeikasgassen milieubeheer

Ten behoeve van het aanwijzen van bevoegde autoriteiten en het sanctioneren van inbreuken op de F-gassenverordening is het **Besluit gefluoreerde broeikasgassen milieubeheer** vastgesteld. Dit besluit verbiedt alle handelingen in strijd met de F-gassenverordening en wijst de minister van VROM aan als bevoegde instantie.¹⁴⁴

Besluit broeikasgassen in apparatuur op schepen milieubeheer

Omdat de F-gassenverordening niet van toepassing is op broeikasgassen gebruikt op schepen en het Besluit gefluoreerde broeikasgassen milieubeheer alleen toepassing geeft aan deze verordening, wordt het gebruik van gefluoreerde broeikasgassen op schepen in het daartoe gewijzigde Besluit broeikasgassen Wms 2003 geregeld. Eerst is de citeertitel van dit besluit gewijzigd in Besluit broeikasgassen in apparatuur op schepen Wms 2003, later – bij intrekking van de Wms - gewijzigd in het Besluit broeikasgassen in apparatuur op schepen milieubeheer.¹⁴⁵

Ministeriële regeling ter uitvoering van de F-gassenverordening en de Ozonverordening

Er is een ministeriële regeling vastgesteld ter uitvoering van beide Europese verordeningen, dit is de **Regeling gefluoreerde broeikasgassen en gereguleerde stoffen koelinstallaties**.¹⁴⁶ Deze regeling geeft uitvoering aan zowel het Besluit

¹⁴² Richtlijn 2006/40/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende emissies van klimaatregelingsapparatuur in motorvoertuigen en houdende wijziging van Richtlijn 70/156/EEG van de Raad (PbEU L 161).

¹⁴³ Zie artikel 5 Richtlijn 2006/40/EG.

¹⁴⁴ Als bedoeld in artikel 3, zesde lid en artikel 6, eerste lid F-gassenverordening.

¹⁴⁵ Zie Stb. 2007, 443, en vervolgens Srb. 2008, 160.

¹⁴⁶ Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 17 september 2009, nr. DGM/K&L 2009054964, houdende vaststelling van regels inzake de examinering en diplomering van personen en de certificering van bedrijven die werkzaamheden verrichten aan

gefluoreerde broeikasgassen milieubeheer als het Besluit ozonlaagafbrekende stoffen milieubeheer en de daarboven liggende F-gassenverordening en Ozonlaagverordening. Het is dus zo dat op het niveau van een ministeriële regeling de internationaal gescheiden reguleringskaders een integrale behandeling krijgen.

Een van de uitgangspunten van de regeling is om “waar nodig de minimumeisen uit de Europese verordeningen aanvullen”.¹⁴⁷ Hiermee worden zowel de Ozonverordening als de F-gassenverordening bedoeld, inclusief de door de Commissie vastgestelde uitvoeringsverordeningen. Op diverse plaatsen wordt verder gegaan dan de reikwijdte van de beide Europese verordeningen: het in de regeling neergelegde systeem is niet alleen van toepassing op stationaire koelinstallaties en airco’s van personenauto’s en bestelbussen, maar ook op:

- mobiele koelinstallaties;
- airco’s van mobiele werktuigen;
- airco’s van alle motorrijtuigen en aanhangwagens.

Met deze aanzienlijk ruimere reikwijdte is beoogd het systeem beter te laten aansluiten op de bestaande praktijk in Nederland.¹⁴⁸ Twee andere relevante uitgangspunten zijn:

- zoveel mogelijk dezelfde eisen voor gefluoreerde broeikasgassen en gereguleerde stoffen hanteren;
- waar mogelijk aansluiten bij de bestaande systematiek en de bestaande structuren met betrekking tot de diplomering, examinering en certificering inzake de koeltechniek.

De regeling bevat eisen voor de diplomering, examinering en certificering van personeel en bedrijven die werkzaamheden aan koelinstallaties verrichten waarbij gefluoreerde broeikasgassen of gereguleerde stoffen vrij kunnen komen. De bepalingen in de regeling zijn voor een groot deel één op één overgenomen uit EG-verordeningen. Op bepaalde punten is echter sprake van een uitgebreidere regeling.¹⁴⁹

Zo omvat de regeling niet alleen stationaire koelinstallaties en airco’s in motorvoertuigen,¹⁵⁰ maar ook mobiele koelinstallaties,¹⁵¹ airco’s van mobiele werktuigen en airco’s van alle motorrijtuigen en aanhangwagens. Tevens bevat de regeling anders dan de Europese regels eisen met betrekking tot de diplomering.

koelinstallaties waarbij gefluoreerde broeikasgassen of gereguleerde stoffen vrij kunnen komen (stcr 2009 nr. 14412).

¹⁴⁷ Toelichting bij de regeling (Stcr 2009, nr. 14412, p. 30).

¹⁴⁸ Toelichting bij de regeling (Stcr 2009, nr. 14412, p. 30).

¹⁴⁹ Toelichting bij de regeling (Staatscourant 2009, nr. 14412, p. 28, 29). De verenigbaarheid met het Europees recht van deze uitbreiding is niet onderzocht in dit rapport.

¹⁵⁰ Verordening (EG) Nr. 307/2008 van minimumeisen voor opleidingsprogramma’s en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van opleidingsgetuigschriften voor personeel op het gebied van bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevattende klimaatregelingssystemen in bepaalde motorvoertuigen (PbEU L 92/25)

¹⁵¹ Dit zijn grote koelinstallaties op spoorvoertuigen, als bedoeld in artikel 1, onder e van de Spoorwegwet en voertuigen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c of d, van de Wegenverkeerswet.

In de regeling wordt niet alleen een diploma verplicht voor de installatie, de lekcontrole en het onderhoud van stationaire koelinstallaties, maar ook voor mobiele koelinstallaties.¹⁵² Ook de insluiting en terugwinning van gefluoreerde broeikasgassen voor mobiele koelinstallaties vallen onder diplomeringseisen.¹⁵³ Met betrekking tot de terugwinning van airco's zijn in de EG-verordening airco's motorvoertuigen alleen eisen vastgelegd ten aanzien van het behalen van een getuigschrift voor een deelnemer aan een cursus. De regeling gaat hierin verder en vereist een diploma dat wordt verkregen door het met succes afleggen van een examen. Tenslotte, ten aanzien van bedrijfscertificering stelt de EG-verordening stationaire koelinstallaties alleen eisen aan stationaire koelinstallaties en niet aan mobiele koelinstallaties. De regeling omvat beiden. Er is voorts in de regeling geprobeerd waar mogelijk aan te sluiten bij de bestaande systematiek en bestaande structuren met betrekking tot de diplomering, examinering en certificering inzake de koeltechniek.¹⁵⁴

Besluit broeikasgassen in apparatuur op schepen milieubeheer

Op basis van het Besluit broeikasgassen in apparatuur op schepen milieubeheer bestaat een aparte regeling voor lekdichtheid van koelinstallaties op schepen.¹⁵⁵ De goedkeuring voor voertuigen die krachtens Richtlijn 2006/40/EG moet worden ingevoerd, is geïmplementeerd door artikel 71 Wegenverkeerswet en worden verder uitgewerkt in de Regeling voertuigen.¹⁵⁶

Overige ministeriële regelingen

Daarnaast zijn op basis van het Besluit gefluoreerde broeikasgassen de volgende ministeriële regelingen vastgesteld:

- de Regeling gefluoreerde broeikasgassen brandbeveiligingssystemen¹⁵⁷
- en de Regeling gefluoreerde broeikasgassen hoogspanningsschakelaars.¹⁵⁸

De Regeling gefluoreerde broeikasgassen brandbeveiligingssystemen werkt Verordening 304/2008 uit in de Nederlandse wetgeving op basis van artikel 4,

¹⁵² Zie o.a. artikel 2, eerste lid Regeling gefluoreerde broeikasgassen en gereguleerde stoffen koelinstallaties.

¹⁵³ De F-gassenverordening omvat geen eisen voor de insluiting van gefluoreerde broeikasgassen voor mobiele koelinstallaties. De terugwinning dient uitgevoerd te worden door "gekwalificeerd personeel" (artikel 4, derde lid). Er zijn echter geen Europese eisen gesteld aan de kwalificering van dit personeel.

¹⁵⁴ Toelichting bij de regeling (Stcrt. 2009, nr. 14412, p. 30).

¹⁵⁵ Regeling lekdichtheidsvoorschriften koelinstallaties op schepen, laatst gewijzigd bij stb 2008, 160.

¹⁵⁶ Regeling tot uitvoering de hoofdstukken III en VI van de Wegenverkeerswet 1994 (Regeling voertuigen), [Stb. 2009. 184](#). Deze regeling heeft per 1 mei 2009 het Voertuigreglement vervangen.

¹⁵⁷ Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 9 oktober 2009, nr. DGM/K&L 2009057285, houdende vaststelling van regels inzake de examinering en diplomering van personen en certificering van bedrijven die werkzaamheden verrichten aan stationaire brandbeveiligingssystemen en brandblusapparaten waarbij gefluoreerde broeikasgassen vrij kunnen komen (Stcrt 2009, nr 15372).

¹⁵⁸ Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 1 oktober 2009, nr. DGM/K&L 2009056520, houdende vaststelling van regels inzake de examinering en diplomering van personen die werkzaamheden verrichten aan hoogspanningsschakelaars waarbij gefluoreerde broeikasgassen vrij kunnen komen (Stcrt 2009, 15320).

eerste tot en met derde lid Besluit geïmplementeerde broeikasgassen. De verordening strekt tot een systeem van wederzijdse erkenning van de certificering van bedrijven en personeel op het gebied van stationaire brandbeveiligingssystemen en brandblusapparaten, welke in de regeling wordt uitgewerkt.

Tenslotte geeft de Regeling geïmplementeerde broeikasgassen hoogspanningsschakelaars verdere uitwerking aan verordening 305/2008/EG betreffende de wederzijdse erkenning van de certificering van personeel voor de terugwinning van bepaalde geïmplementeerde broeikasgassen uit hoogspanningsschakelaars.

Bevoegd bestuursorgaan

De minister van VROM

Het Besluit geïmplementeerde broeikasgassen milieubeheer wijst de minister van VROM aan als de bevoegde instantie, bedoeld in de artikelen 3, zesde lid, en 6, eerste lid, van de F-gassen verordening. Daarnaast is de minister het bevoegd bestuursorgaan ten aanzien van de ministeriële Regeling geïmplementeerde broeikasgassen en gereguleerde stoffen koelinstallaties.¹⁵⁹ Ingevolge deze regeling wijst de minister een aantal instanties aan als bevoegde exameninstelling, namelijk:

1. De Stichting Emissiepreventie Koudetechniek, als de instelling die het examen afneemt voor een diploma voor het verrichten van de werkzaamheden aan stationaire en mobiele koelinstallaties.
2. De Stichting Vakopleiding Automobiel- en Motorrijwielbedrijf, als de instelling die het examen afneemt voor een diploma voor het verrichten van de werkzaamheden aan airco's van voertuigen.
3. De Stichting Certificering Examinering Risicovolle Taken, als de instelling die het examen afneemt voor een diploma voor het verrichten van de werkzaamheden aan airco's van mobiele werktuigen.

Daarnaast wijst de Minister bevoegde keuringsinstanties aan die bedrijfslicenties uitgeven.¹⁶⁰ Deze instanties zijn privaatrechtelijk en vervullen – volgens de toelichting op de regeling – een “deeltijd zbo taak”. Hierdoor zouden deze instanties niet onder de Kaderwet zbo vallen.¹⁶¹

Dienst Uitvoering

In een drietal mandaatbesluiten heeft de minister van VROM de Dienst Uitvoering mandaat gegeven tot het nemen van besluiten en het beslissen op bezwaarschriften tegen besluiten ten aanzien van brandbeveiligingssystemen, hoogspanningsschakelaars en koelinstallaties. Deze mandaatbesluiten treden 1 januari 2010 in werking.¹⁶²

De minister van Verkeer en Waterstaat

De voorschriften voor typegoedkeuring van motorvoertuigen wat betreft emissies van klimaatregelingssystemen zijn onder verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat geïmplementeerd in de Regeling voertuigen.

¹⁵⁹ Artikel 3, tweede tot en met vierde lid.

¹⁶⁰ Artikel 25, eerste lid van de Regeling.

¹⁶¹ Wet van 2 november 2006, houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen, [Stb. 2006, 587](#).

¹⁶² Volgens de begeleidingscommissie wordt de Dienst Uitvoering overgenomen door het “Agentschap NI” (het nieuwe agentschap waar ook Senter Novem van deel uit is gaan maken).

De Dienst Wegverkeer (RDW)

De RDW is een zelfstandig bestuursorgaan en verleent op grond van de Regeling voertuigen (artikel 8.1.10, eerste lid) de typegoedkeuringen voor voertuigen met airconditioningssystemen. Terzake deze typegoedkeuring (genoemd in artikel 3.2, derde lid), wordt in bijlage IIa verwezen naar de eisen genoemd in 2006/40/EG waar het gaat om klimaatapparatuur.

Broeikasgasbron

De regels zijn van toepassing op koelinstallaties (zowel stationair als mobiel en op schepen), airco's van voertuigen, brandbeveiligingssystemen en hoogspanningsschakelaars.

Doel van de regeling (emissiereductie / energieregelatend)

Het doel van de regelgeving is de directe reductie van emissies door het uitfasen van de productie van bepaalde gefluoreerde broeikasgassen en het voorkomen van lekkages. Via een systeem van diplomering, certificering en etiketteringseisen wordt de controle op het voorkomen van lekkages vormgegeven.

Reguleringsinstrument, met beslissingsvrijheid

Er is sprake van een tamelijk gedetailleerde en technische benadering met weinig beslissingsvrijheid.

Handhaving

Het Besluit gefluoreerde broeikasgassen milieubeheer is gebaseerd op artikel 9.2.2.1. Wet milieubeheer (hierna: Wm). Ingevolge artikel 18.2b Wm heeft de Minister van VROM tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens titel 9.2, de titel in het kader waarvan het Besluit gefluoreerde broeikasgassen is vastgesteld.¹⁶³

De Regeling gefluoreerde broeikasgassen en geregleerde stoffen heeft onder andere haar basis in artikel 4, eerste tot en met derde lid van het hiervoor genoemde besluit, waardoor voor de handhaving hetzelfde geldt.¹⁶⁴

3.3.3**DE GEFLUOREERDE BROEIKASGASSEN VALLEND ONDER HET MONTREAL PROTOCOL*****Inleiding***

In de inleiding op dit hoofdstuk is reeds aangegeven dat de maatregelen zoals vervat in het Montreal Protocol reeds tot een aanzienlijke broeikasgasreductie hebben bijgedragen. Tot op heden zijn het Montreal Protocol en het Klimaatverdrag/Kyoto Protocol gescheiden trajecten. Voor een integraal klimaatbeleid moet echter naar beide kaders gekeken worden.

Supranationale norm c.q. nationale keuze?

Bepaalde van de in het Montreal Protocol geregelde stoffen zijn naast ozonlaag aantastende stoffen ook broeikasgassen, namelijk CFK's en HCFK's. Het Montreal

¹⁶³ Artikel 18.2b Wm.

¹⁶⁴ Tevens kan een overtreding van het besluit of de regeling worden aangemerkt als een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten Artikel 1a, onder 1 Wet op de economische delicten verwijst naar strafbaarstelling van voorschriften die bij of krachtens algemene maatregel als bedoeld in artikel 9.2.2.1 Wm zijn gesteld.

protocol ziet op een uitfasering van deze stoffen. De productie van CFK's moest in 1996 beëindigd zijn. De productie van HCFK's moet in 2020 beëindigd zijn.¹⁶⁵

Op Europees niveau worden de stoffen gereguleerd in de Ozonverordening, waarbij in bepaalde gevallen verder wordt gegaan dan de internationale normering.¹⁶⁶ Deze verordening stelt regels voor de productie, de invoer, de uitvoer, het op de markt brengen, het gebruik, de terugwinning, de recycling, de regeneratie en de vernietiging van stoffen die de ozonlaag afbreken, voor de rapportage van gegevens in samenhang met die stoffen en voor de invoer, de uitvoer, het op de markt brengen en het gebruik van producten en apparaten die dergelijke stoffen bevatten of nodig hebben. In het bijzonder wordt in de verordening aan ondernemingen opgelegd dat ze alle uitvoerbare voorzorgsmaatregelen treffen om lekkage en emissies van gereguleerde stoffen te voorkomen of tot een minimum te beperken.¹⁶⁷ Bij dit laatste lijkt sprake van een 'zorgplicht'.

Inbedding in de Nederlandse wetgeving

De verordening werkt rechtstreeks door in de nationale rechtsorde. Aanvankelijk was voorts de Wet milieugevaarlijke stoffen relevant, inmiddels is dat de Wet milieubeheer (hoofdstuk 9). In het Besluit ozonlaagafbrekende stoffen milieubeheer wordt de minister van VROM als bevoegde instantie aangewezen.¹⁶⁸ Daarnaast wordt verboden in strijd te handelen met de verordening en wordt het mogelijk gemaakt ministeriele regelingen vast te stellen.

Ten aanzien van de gereguleerde stoffen in koelinstallaties is de in paragraaf 3.2 beschreven Regeling gefluoreerde broeikasgassen en gereguleerde stoffen koelinstallaties relevant,¹⁶⁹ die met name regels stelt aan diplomering, examinering en certificering van personen en bedrijven die met deze stoffen werken. Daarnaast is er een inzamelingsregeling CFK en Halonen.¹⁷⁰ Deze regeling heeft tot doel deze stoffen op een zo kort mogelijke termijn overeenkomstig de verordening op een

¹⁶⁵ Aanvankelijk was deze beëindiging in 2025 voorzien, maar de partijen hebben in 2007 besloten de eliminatie van HCFK's te versnellen. Zie Besluit XIX/6 van de 19e vergadering van de partijen bij het Montreal Protocol, http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/index.shtml.

¹⁶⁶ Dit is aanvankelijk [Verordening \(EG\) nr. 2037/2000](#) van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (PbEG L 244), zoals daarna gewijzigd: zie Verordening (EG) nr. 1005/2009 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 september 2009 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (herschikking), (PbEG L 286), hierna ook de Ozonverordening genoemd. Verordening 1005/2009 is van toepassing met ingang van 1 januari 2010. De Europese Commissie stelt op haar website dat de EU stringenter is dan het Montreal Protocol http://ec.europa.eu/environment/ozone/community_action.htm, bezocht 6 januari 2010.

¹⁶⁷ Artikel 23 Verordening 1005/2009/EG.

¹⁶⁸ Bij het opstellen van dit rapport wordt ervan uitgegaan dat het Besluit ozonlaagafbrekende stoffen milieubeheer een dynamische verwijzing kent naar de Europese verordening.

¹⁶⁹ Op basis van artikel 4 en 6 van het Besluit ozonlaagafbrekende stoffen milieubeheer.

¹⁷⁰ Regeling van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer houdende regels met betrekking tot het inzamelen van CFK en halonen (Stcrt. 2002, 167, gerectificeerd in Stcrt 2002, 171).

voor het milieu aanvaardbare wijze te doen verwerken.¹⁷¹ Voorts wordt een subsidie verleend aan inzamelaars van deze stoffen.¹⁷²

Broeikasgasbron

De regelgeving heeft betrekking op de zogenoemde gereguleerde stoffen die zich ondermeer kunnen bevinden in koelapparatuur, klimaatregelingapparatuur en warmtepompsystemen en systemen voor brandbeveiliging en brandblusapparaten.

Doel van de regeling (emissiereductie / energiegerelateerd)

De verordening en de nationale regelingen hebben geen betrekking op energie, maar hebben tot doel de emissies van de gereguleerde stoffen terug te dringen, bijvoorbeeld door het stellen van regels ter voorkoming van lekkage. Bijzonder daarbij is dat – zoals hierboven is gesteld – in de verordening een op een zorgplicht gelijkende bepaling is opgenomen.

Reguleringsinstrument, met beslissingsvrijheid

De verordening ziet op het inperken van de productie, in- en uitvoer en gebruik van de gereguleerde stoffen. Voorts ziet deze op het gebruik en het voorkomen van lekkages, en op het inzamelen van de stoffen. In het systeem van productie- en consumptiequota is, vanwege de mogelijkheid van verhandelbaarheid, in enige mate sprake van beslissingsvrijheid. In de kern komt dit neer op het mogelijk maken van „industriële rationalisering”, waaronder wordt verstaan de overdracht van het gehele berekende productieniveau of een gedeelte daarvan van de ene producent aan een andere, tussen partijen of binnen een lidstaat, voor een beter economisch rendement of om te voorzien in verwachte tekorten in het aanbod ten gevolge van bedrijfsfusies.¹⁷³

Handhaving

Het Besluit ozonlaagafbrekende stoffen milieubeheer is gebaseerd op artikel 9.2.2.1. Wet milieubeheer (hierna: Wm). Ingevolge artikel 18.2b Wm heeft de Minister van VROM tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens titel 9.2, de titel in het kader waarvan het Besluit ozonlaagafbrekende stoffen milieubeheer is vastgesteld.¹⁷⁴

¹⁷¹ Artikel 3 inzamelingsregeling CFK en Halonen.

¹⁷² Artikel 7 inzamelingsregeling CFK en Halonen.

¹⁷³ Zie artikel 3(17) van de Verordening 1005/2009. Zie over het element van de verhandelbare rechten Marjan Peeters, Legal feasibility of emissions trading: learning points from emissions trading for ozone-depleting substances, in: Michael Faure, Joyeeta Gupta, Andries Nentjes (eds.), Climate Change and the Kyoto protocol. The Role of Institutions and Instruments to Control Global Change, Edward Elgar: Cheltenham UK 2003, p. 147–170. Overigens staat de mogelijkheid van “industriële rationalisatie” ook in het Protocol van Montreal, zie M. Peeters, Marktconform milieurecht? Dissertatie 1992, p. 276 en verder.

¹⁷⁴ Artikel 18.2b Wm.

3.4 WET MILIEUBEHEER: HOOFDSTUK 8

3.4.1 INLEIDING

De Wet milieubeheer heeft het doel een kaderwet te zijn voor de integratie van de voor het milieu relevante bepalingen. In artikel 1.1, tweede lid, Wm wordt aangegeven wat in deze wet wordt verstaan onder “gevolgen voor het milieu”. Daarbij wordt onder meer vermelding gemaakt van het belang van de bescherming van de “beheersing van het klimaat”. Onder “bescherming van het milieu” wordt voorts mede verstaan de “zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen” (artikel 1.1, derde lid, Wm). Onder het laatste criterium kan zowel energie-efficiënte als energiebesparing worden geschaard.

Het belang van de klimaatbescherming en de zorg voor een zuinig gebruik van energie zijn daarmee onder de reikwijdte van de wet gebracht. De concrete betekenis daarvan hangt af van de specifieke instrumentele bepalingen. In hoofdstuk 2 is bijvoorbeeld reeds ingegaan op het algemene kader voor planvorming, waar dus ook klimaatbescherming onder valt. Ook kan men stellen dat klimaatbescherming valt onder de in artikel 1.1a Wm opgenomen algemene zorgplicht, zij het dat de effectuering van deze zorgplicht in de praktijk lastig kan zijn, met name ook vanwege de causaliteit die aangetoond zal moeten worden tussen enerzijds emissies en anderzijds schade. Niettemin is het niet meer ondenkbaar, gelet op de gaandeweg in ernst toenemende natuurwetenschappelijke projecties van het klimaatprobleem, dat bijvoorbeeld aperte fossiele energieverspilling voorwerp kan zijn van een actie gebaseerd op artikel 1.1a Wet milieubeheer. De handhaafbaarheid van deze bepaling is echter met veel vragen omgeven, niet in de laatste plaats vanwege de ruime formulering van het artikel. In de praktijk is nog maar nauwelijks ervaring opgedaan met toepassing van deze zorgplichtbepaling. De functie van de zorgplichtbepaling zoals neergelegd in artikel 1.1a zal naar verwachting met name een vangnetfunctie blijven, waarvan de betekenis zich in concrete acties zal moeten uitkristalliseren.

Naast het in de vorige paragraaf besproken instrument van broeikasgasemissiehandel zijn ook andere specifieke instrumenten uit de Wet milieubeheer van betekenis. In deze paragraaf wordt op twee van die instrumenten ingegaan, te weten de Wm-vergunning en de Activiteiten-amvb. De Wabo, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zal een integrale vergunning regelen, waarvan ook de in hoofdstuk 8 Wet milieubeheer geregelde vergunning deel uitmaakt.¹⁷⁵

¹⁷⁵ De Wabo is ten tijde van het opstellen van dit rapport nog niet in werking getreden.

3.4.2

HOOFDSTUK 8 WET MILIEUBEHEER

Inleiding

In hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer worden de milieugevolgen van bedrijven die zich kwalificeren als inrichtingen gereguleerd. Hoofdstuk 8 is bijgevolg de hoeksteen voor het voorkomen en herstellen van milieuschade veroorzaakt door bedrijven. Twee instrumenten zijn beschikbaar: de *algemene regels* en de *vergunning*. Zowel de algemene regels als de vergunning hebben tot doel de nadelige gevolgen voor het milieu van inrichtingen te voorkomen of te beperken. Beide instrumenten beogen een integrale benadering van de milieuproblematiek.

Inzake broeikasgasemissies die gereguleerd worden door het broeikasgasemissiehandelssysteem gelden echter – zoals eerder in paragraaf 2 al aangegeven – forse beperkingen voor het vergunningeninstrument (zie artikel 8.13a Wm). De Wm-vergunning en de op grond van hoofdstuk 8 vastgestelde algemene regels hebben betrekking op de broeikasgasemissies voor zover die niet onder de EU ETS vallen, en kunnen voor zover deze broeikasgasemissies wel onder het EU ETS vallen slechts zeer beperkt worden gereguleerd.¹⁷⁶

Supranationale norm c.q. nationale keuze***A. De vergunning*****IPPC-Richtlijn**

De vergunningverlening op grond van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer is van oorsprong een nationale keuze (zoals reeds vormgegeven in de Hinderwet) maar dient inmiddels ter uitvoering van Europees recht. Met name de IPPC-Richtlijn is in dat verband relevant.¹⁷⁷ Deze Richtlijn verplicht tot een systeem van integrale vergunningverlening op nationaal niveau. In het op 21 december 2007 door de Europese Commissie gepresenteerde voorstel voor een Richtlijn industriële emissies wordt een nieuwe regeling voorgesteld waarbij de IPPC-Richtlijn wordt herzien en wordt samengevoegd met zes sectorale Richtlijnen.¹⁷⁸ Voorts is er sprake van een technologisch criterium, de beste beschikbare techniek (BBT), die sterk Europees wordt ingekleurd, en – conform het voorstel tot wijziging van de IPPC-Richtlijn – van nog grotere juridische betekenis wordt. In de vergunningverlening

¹⁷⁶ In een brief van 8 september 2009 van de Minister van VROM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingegaan op de mogelijkheid van een wettelijke inspanningsverplichting tot het gebruik van restwarmte van de grote industrie installaties, en een toepassingsplicht voor bedrijven voor alle energiebesparende maatregelen die zich in 7 jaar terugverdienen. Tot deze maatregelen is nog niet besloten. Voorts komt in die brief ook de toepassingsplicht voor bedrijven voor alle energiebesparende maatregelen die zich in 7 jaar terugverdienen aan de orde, zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 196, nr. 75.

¹⁷⁷ Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

¹⁷⁸ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), herschikking, door de Commissie ingediend, COM (2007) 843 definitief. Het betreft de Richtlijn grote stookinstallaties, de Afvalverbrandingsrichtlijn, de Oplosmiddelenrichtlijn en de drie richtlijnen voor de titaniumdioxide-industrie.

dienen de in de voorschriften op te nemen emissiegrenswaarden op deze BBT te worden gebaseerd.

De IPPC-Richtlijn beperkt zich tot activiteiten opgesomd in de bij de Richtlijn behorende annex 1.¹⁷⁹ De IPPC-Richtlijn heeft als centraal doel om emissie naar lucht, water en bodem te voorkomen en, wanneer dat niet mogelijk is, te beperken om zo een “hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken”. In artikel 9 IPPC-Richtlijn staat dat de vergunningsvoorwaarden in ieder geval bepalingen dienen te bevatten betreffende de minimalisering van de verontreiniging over lange afstand of van de grensoverschrijdende verontreiniging en waarborgen een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel.¹⁸⁰ In de vergunning moeten emissiegrenswaarden worden vastgesteld voor verontreinigende stoffen, met name die van bijlage III van de Richtlijn, die in significante hoeveelheden uit een installatie kunnen vrijkomen gelet op hun aard en hun potentieel voor overdracht van verontreiniging tussen milieucompartimenten (water, lucht en bodem). In deze bijlage III staat een lijst van de belangrijkste verontreinigende stoffen die in aanmerking moeten worden genomen – indien relevant – bij de vaststelling van de emissiegrenswaarden bij vergunningverlening. Daaronder vallen zwavelverbindingen (waaronder SF₆, een Kyoto broeikasgas, stikstofverbindingen, vluchtige organische stoffen, koolmonoxide, stof (geen broeikasgas maar wel een element voor ozon, zie paragraaf 1 van dit hoofdstuk). Methaan (CH₄) wordt niet genoemd, en CO₂ ook niet. Niettemin is bijlage III niet limitatief, en ook zonder dat in die lijst een stof is genoemd kan er een verplichting zijn om emissiegrenswaarden vast te stellen. Bovendien is de IPPC-Richtlijn gegrond op artikel 175 EG-verdrag en bestaat er dus ruimte voor aanvullende nationale maatregelen (artikel 176 EG-verdrag). Het is dus in beginsel mogelijk en wellicht verplicht om voor methaan en CO₂ emissiegrenswaarden te stellen. Voor CO₂ is dat gelet op artikel 8.13a Wm niet het geval indien er sprake is van een installatie die onder het systeem van emissiehandel valt. Een belangrijke vraag is of ondanks het feit dat in de Richtlijn broeikasgasemissiehandel en de IPPC Richtlijn is gesteld dat emissiegrenswaarden niet zouden mogen opgelegd, er gelet op artikel 193 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie het niet toch mogelijk zou moeten zijn voor lidstaten om dit wel te doen.

B. Algemene regels

Sinds 1 januari 2008 zijn de eerder gemaakte algemene regels, met uitzondering van de AMvB's voor landbouwbedrijven, samengebracht in één Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer.¹⁸¹ Omdat deze AMvB geen regels geeft die per categorie of branche van inrichtingen van toepassing is, maar regels verbindt aan bepaalde activiteiten, wordt deze het Activiteitenbesluit (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer) genoemd. In zijn algemeenheid geldt dat de algemene regels vastgesteld op grond van hoofdstuk 8 Wm op het terrein van klimaatbescherming uitvoering geven aan nationale keuzes. De aanhef van het

¹⁷⁹ Artikel 1 IPPC Richtlijn.

¹⁸⁰ Artikel 9, lid 4 IPPC-Richtlijn.

¹⁸¹ Besluit van 19 oktober 2007, Stb 415, houdende algemene regels voor inrichtingen, laatst gewijzigd op bij het Besluit van 29 april 2008, Stb 160.

Activiteitenbesluit laat echter zien dat enkele specifieke EG Richtlijnen relevant zijn.

Dit zijn onder meer:

- Richtlijn nr. 2003/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer;
- Richtlijn 1999/13 EG van de Raad van 11 maart 1999 inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde werkzaamheden en installaties;¹⁸²
- Richtlijn 2002/91/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen.

Terzake het Activiteitenbesluit kan dus worden gesteld dat deze deels implementatie van Europese Richtlijnen, en deels nationaal beleid betreft. Daarbij zijn ook klimaatrelevante Richtlijnen bij, zoals inzake de brandstoffen in het vervoer en de energieprestatie van gebouwen.

Inbedding in Nederlandse milieuwetgeving

De integrale vergunningverlening en de integrale normstelling via algemene regels zijn ingebed in hoofdstuk 8 Wet milieubeheer.

Terzake de vergunningverlening geldt een afstemmingsregeling met de vergunningverlening op grond van de Waterwet.¹⁸³ Dit kan relevant zijn: bij de integrale afweging kunnen doelen inzake energie of broeikasemissies afgewogen worden tegen andere milieudoelen.¹⁸⁴

Bevoegd bestuursorgaan

A. Vergunning

In principe zijn de colleges van GS en het college van B en W bevoegd tot vergunningverlening, maar in veel gevallen zal het college van GS bevoegd zijn.¹⁸⁵ Voor de meeste “gemeentelijke” inrichtingen is in de loop der tijd de vergunningplicht vervallen vanwege de vaststelling van de zogenaamde algemene regels. Daarnaast kan ook de Minister van VROM, de Minister van Verkeer en Waterstaat (in overeenstemming met de Minister van VROM) en de Minister van Economische zaken bevoegd zijn tot vergunningverlening.

¹⁸² Overigens is de vermelding van deze richtlijn in de aanhef van het Activiteitenbesluit zoals gepubliceerd in Stb. 2007, 415 en heden (18 februari 2010) ter beschikking gesteld via www.overheid.nl; niet correct: richtlijn 2000/53/EG wordt verward met richtlijn 1999/13/EG.

¹⁸³ De wet is opgenomen in Stb. 2009, 107, zie daarna Stb. 459, 2009, de wet is op 22 december 2009 inwerkinggetreden.

¹⁸⁴ De Waterwet zorgt voor een ineenschuiven van vergunningstelsels. Momenteel zijn er zes vergunningstelsels van toepassing op water: Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet verontreiniging zeewater, Wet op de waterhuishouding, Grondwaterwet, Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de keuren van de waterschappen. Met de Waterwet worden deze gebundeld in de watervergunning. Het is ondermeer verboden om zonder watervergunning stoffen te brengen in een oppervlaktewaterlichaam (zie artikelen 6.2-6.4 Waterwet). Een aantal lozingen zal niet meer vergunningsplichtig zijn omdat ze worden geregeld in algemene regels.

¹⁸⁵ Artikel 8.2 Wet milieubeheer.

B. Algemene regels

Een AMvB met algemene regels ex artikel 8.40 of ex 8.45 Wm wordt vastgesteld door de Kroon. Bij AMvB wordt het bestuursorgaan aangewezen waar bijvoorbeeld de melding moet worden gedaan als bedoeld in artikel 8.41 Wm. In het overgrote deel van de gevallen is dit het college van B en W.

Broeikasgasbron

De vergunning en de algemene regels zijn op inrichtingen, bedrijven dus. In feite kan de vergunning en de algemene regels op alle broeikasgassen betrekking hebben, en op energie-efficiënte en energiebesparing, met uitzondering van de bedrijven die onder broeikasgasemissiehandel vallen. Het zou interessant zijn na te gaan hoe via de vergunningverleningspraktijk en via algemene regels reeds maatregelen worden genomen, dan wel in de toekomst extra maatregelen kunnen worden genomen terzake de onderscheiden broeikasgassen en terzake energiegerelateerde maatregelen. Hieronder wordt een eerste verkenning gedaan terzake het broeikasgas methaan

Vergunningverlening

Voor zover bekend, worden in de vergunningverleningspraktijk doorgaans nog geen emissiegrenswaarden gesteld aan methaan.¹⁸⁶ In het besluit voor nieuwe regels voor de emissie van middelgrote stookinstallaties wordt de werkingssfeer van het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties milieubeheer (Bems) evenwel verbreed met eisen aan emissies van totale koolwaterstoffen met het oog op reductie van methaanemissies bij gasmotoren en emissiegrenswaarden aan stookinstallaties waarin biobrandstoffen (biogas, bio-olie en biomassa) worden verstoekt.¹⁸⁷ Het besluit beoogt "actuele en op de BBT gebaseerde emissiegrenswaarden voor NO_x, SO₂, stof en koolwaterstoffen (methaan)" op te leggen. Deze emissiegrenswaarden zouden zijn gerelateerd aan in EU-verband opgestelde BREFs.¹⁸⁸ De maatregelen voor de reductie van onverbrande koolwaterstoffen beogen te leiden tot een totale methaanreductie van circa twaalf kiloton (0,23 Megaton CO₂-equivalent) vanaf de inwerkingtreding van het besluit tot 202.¹⁸⁹

Het beleid is dat de eisen voor onder meer voor methaan in de diverse stimuleringsregelingen "een fractie scherper zijn dan de eisen in het onderhavige besluit". Hiermee wordt beoogd koplopers te stimuleren tot het nemen verdere innovaties om de uitstoot te beperken en wordt beoogd de synergie tussen het klimaat- en luchtkwaliteitbeleid verder te versterken. Voorts wordt overwogen om eventueel emissie-eisen aan methaan te gaan stellen in het Besluit emissie-eisen stookinstallaties (BEE).

Specifiek voor methaan afkomstig van stortplaatsen gelden voorts regels voortvloeiend uit Europees recht, te weten de Richtlijn 1999/31 van de Raad van

¹⁸⁶ Informatie verschaft door Ministerie VROM aan onderzoekers, d.d. 13 november 2009.

¹⁸⁷ Dit ontwerpbesluit is op 9 december 2008 aangeboden door de Minister van VROM aan de Tweede Kamer, TK 29 383 nr. 118. Zie het ontwerpbesluit, toelichting p. 14. Zie inmiddels: Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties milieubeheer, 21-12-2009, Staatsblad 2009, 547, Nota van toelichting p. 17.

¹⁸⁸ Zie het besluit, p. 32.

¹⁸⁹ Zie het besluit, p. 35.

26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen. Naleving van deze Richtlijn zou moeten leiden tot minder methaanuitstoot, aangezien minder biologisch afbreekbaar afval wordt gestort en het bij stortplaatsen vrijkomende methaan met het oog op energieproductie wordt opgevangen. Het verminderen van biologisch afbreekbaar afval wordt gezien als een kosteneffectieve klimaatmaatregel.¹⁹⁰

Er is een afstemming met de IPPC-Richtlijn: voor onder beide Richtlijnen vallende stortplaatsen geldt dat aan de IPPC-richtlijn is voldaan indien aan de technische eisen uit Richtlijn 1999/31 is voldaan¹⁹¹

In "Schoon en zuinig" is aangekondigd dat terzake methaanemissies bij stortplaatsen en rioolwaterzuiveringen de normen nog verder zullen worden aangescherpt, waarbij onder meer een verplichte vergisting van rioolwaterzuiveringslib is voorgenomen.¹⁹² Terzake de methaanuitstoot door de mestopslag en spijsvertering door dieren wordt nog geen regelgeving voorzien maar wordt eerst een traject van onderzoek en ontwikkeling ingezet.¹⁹³

Algemene regels

Het zou ook interessant zijn een integrale analyse te maken van de wijze waarop via het Activiteitenbesluit reeds wordt gestuurd op de broeikasgassen en op energie-efficiëntie en energiebesparing. Aangezien er een beleidsmatige keuze is gemaakt om het overgrote deel van de inrichtingen onder het systeem van algemene regels te laten vallen, betreft dit een grote groep bedrijven.

Een voorbeeld van een reeds opgenomen maatregel is dat degene die een inrichting drijft alle bekende energiebesparende maatregelen dient te nemen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder.¹⁹⁴ Deze verplichting is niet van toepassing indien het energiegebruik in de inrichting beneden een drempel ligt. Voorts kan het bevoegd gezag bedrijven verplichten tot een onderzoek indien niet aannemelijk is dat wordt voldaan aan de terugverdienverplichting.¹⁹⁵

¹⁹⁰ Aldus de nota van toelichting bij het Besluit van 5 juli 2001 tot wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer en enige andere besluiten ter uitvoering van Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van de Europese Unie van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG L 182), Stb. 2001, 336. Deze AMvB ter implementatie van Richtlijn 1999/31/EG heeft het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, het Stortbesluit bodembescherming en het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen gewijzigd.

¹⁹¹ Zie artikel 1(2) van Richtlijn 1999/31. De implementatie in Nederland is niet onderzocht.

¹⁹² Werkprogramma Schoon en Zuinig, p. 40 - 41.

¹⁹³ Werkprogramma Schoon en Zuinig p. 40.

¹⁹⁴ Artikel 2.15 Activiteitenbesluit. Als regel wordt aangegeven dat een bedrijf "alle bekende energiebesparende maatregelen dient te nemen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder of die een positieve netto contante waarde hebben bij een interne rentevoet van 15%".

¹⁹⁵ Er is een verschil tussen de drempel waaronder de terugverdienplicht niet geldt en de drempel waarboven tot onderzoek kan worden verplicht. Dit leidt tot de vraag hoe de bedrijven die daartussen zitten, en tenaanzien waarvan wordt vermoed dat zij niet voldoen aan de terugverdienplicht, benaderd dienen te worden (bijvoorbeeld met bestuurlijke handhaving). Uit de Nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit blijkt dat de drempel voor onderzoek is verhoogd uit oogpunt van verminderen administratieve lasten (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, Stb. 415, 2007, Nota van toelichting, p. 199).

Doel van de regeling (emissiereductie / energiegerelateerd)

Zoals hierboven aangegeven, vallen zowel emissiereductie, energie-efficiëntie en energiebesparing onder de regeling.

Reguleringsinstrument, met beslissingsvrijheid

De vergunning en algemene regels zijn traditionele instrumenten waarin voorschriften worden gesteld waaraan moet worden voldaan. Afhankelijk van het gekozen type voorschrift kan er meer of minder beslissingsvrijheid bestaan inzake de naleving van de norm. Het kan daarbij gaan om doel- of middelvoorschriften. Artikel 8.12 Wm formuleert dat bij voorkeur doeleinden moeten worden aangegeven. Anders dan bij emissiehandel is er echter geen vrijheid om te beslissen over de maximale milieulast: die zal vaak zijn vastgelegd in de vorm van emissiegrenswaarden (zie artikel 8.12 tweede lid Wm).

Ingevolge artikel 8.12a Wm mogen, voor zover dit naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is, aan de vergunning voorschriften worden verbonden, inhoudende de verplichting tot het treffen van technische maatregelen. Voor zover die voorschriften betrekking hebben op de zogenaamde gpbv-installaties (de installaties die onder de IPPC-Richtlijn vallen) wordt daarbij niet het gebruik van bepaalde technieken of technologieën voorgeschreven.

Handhaving

Het tot vergunningverlening bevoegd gezag dient tevens zorg te dragen voor de handhaving; in geval van algemene regels dient het bestuursorgaan waaraan de melding ex artikel 8.41 moet worden gedaan, dan wel in overige gevallen het college van burgemeester en wethouders, de handhaving te behartigen (zie artikel 18.2 Wm).

3.5**NADER ONDERZOEK EN INTEGRALE AFWEGING**

Hierboven is reeds aangegeven dat er geen integrale analyse beschikbaar is over de wijze waarop via de vergunningverlening en het Activiteitenbesluit gestuurd kan worden op de broeikasgassen en, daarnaast, op energie-gerelateerde zaken. Gelet op de doelstelling van de IPPC-Richtlijn en, vanouds, ook in de Wet milieubeheer om een integrale afweging van milieugevolgen te verrichten duikt ook de vraag op in welke gevallen klimaatbescherming bij normstelling altijd voorrang kan of moet hebben, en in welke gevallen bijvoorbeeld voorrang moet worden verleend aan bescherming van andere milieubelangen.

Ook duikt de vraag op hoe de verhouding van de instrumenten moet worden gezien, en welke verhouding de meest optimale zou zijn. Terzake emissiehandel wordt in de literatuur ervoor gepleit dat dit instrument niet verstoord zou moeten worden door aanvullende op BBT gebaseerde normstelling, aangezien dan de handel in de emissierechten zou worden verstoord. Echter, op het moment dat op EU-niveau een emissiehandelssysteem wordt aanvaard dat niet van de hoogste ambitie uitgaat, kan er bij lidstaten behoefte zijn om aanvullende instrumenten te gebruiken om op die wijze de emissielast naar beneden te brengen. In principe geeft artikel 193 van het Verdrag inzake de werking van de EU hiervoor ruimte aan lidstaten. Hoe een aanvullend nationaal beleid vormgegeven zou kunnen worden, en hoe effectief dat zou kunnen zijn in verband met de mogelijkheid dat

bespaarde emissies in de ene lidstaat mogelijk wel uitgestoten kunnen worden in een andere lidstaat is eveneens voorwerp van nader onderzoek. Daarnaast bestaat natuurlijk de mogelijkheid dat op EU-niveau tot een wijziging van de desbetreffende regelgeving wordt overgegaan, door ofwel het EU ETS-systeem aan te scherpen, ofwel via de IPPC-Richtlijn bepalingen op te nemen inzake emissiegrenswaarden voor bepaalde bronnen van broeikasgasemissies.

3.6

AFRONDING EN CONCLUSIE

Inleiding

De Wet milieubeheer fungeert voor de reductie van de broeikasgasemissies als een centrale wet. Met name de hoofdstukken 8, 9 en 16 zijn in dit verband relevant. Deze drie hoofdstukken bevatten echter geheel verschillende reguleringskaders, variërend van de traditionele vergunningverlening en de figuur van algemene regels, een uitgebreide set aan technische regels voor activiteiten inzake gefluoreerde stoffen, waaronder ook diplomering en certificering, en het instrument van emissiehandel. Dit maakt de inzichtelijkheid in de toepasselijke klimaatwetgeving niet gemakkelijk.

Dit hoofdstuk beoogde een eerste inventarisatie te geven van de in Nederland relevante regelgeving voor de reductie van broeikasgassen, hetgeen natuurlijk maar een bescheiden stap is voor het verkrijgen van een goed beeld van de actueel geldende klimaatrelevante wetgeving. Hiermee is nog geen totaalbeeld gegeven: zo is het van belang te wijzen op de (naar haar aard rechtstreeks toepasselijke) Europese verordening EG/443/2009 van het Europees parlement en de Raad van 23 april 2009 tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe personenauto's. Voorts is in procedure een verordening inzake CO₂-emissies van lichte voertuigen.¹⁹⁶ Dergelijke rechtstreeks toepasselijke EU-wijde maatregelen waarmee de emissies van voertuigen worden geregeld leveren een belangrijke bijdrage aan het behalen van de nationale reductiedoelstelling.¹⁹⁷

Het doolhof aan klimaatwetgeving

Bij het opstellen van de in dit hoofdstuk opgenomen inventarisatie van de klimaatrelevante regelgeving is gebleken dat sprake is van een ingewikkelde exercitie om alle relevante regelgeving in kaart te brengen. Soms is het lastig om de veranderingen te begrijpen en te achterhalen, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de regelgeving voor de gefluoreerde broeikasgassen die overgeheveld is van de Wet milieugevaarlijke stoffen naar de Wet milieubeheer, waarbij ook enkele titels van de toepasselijke wetgeving veranderd zijn. Dit leidt tot tijdrovend gepluis op databanken, alleen al met het doel om in kaart te krijgen welke regelgeving überhaupt relevant en actueel is. De figuur van de dynamische verwijzing naar Europese richtlijnen en het feit dat Europese verordeningen van toepassing zijn maken dat ook deze documenten direct relevant zijn voor het achterhalen van de verplichtingen voor de gereguleerden. Vanwege deze twee factoren is bij lange na geen sprake van één makkelijk toegankelijke wet met daarop gebaseerde

¹⁹⁶ Commissievoorstel (2009)593 van 28 oktober 2009.

¹⁹⁷ Zie voorts op dit terrein ook richtlijn 2009/30/EG en richtlijn 2009/28/EG, beiden relevant voor brandstoffen voor het vervoer.

uitvoeringsregelingen. De gebruiker zal in verschillende documenten en databanken (nationale databank en Europese databank) moeten zoeken. Een coherente databank voor de klimaatgerelateerde wetgeving – die bovendien nauwgezet zou worden bijgehouden – zou een oplossing zijn.

Het feit dat er op korte termijn weer wetswijzigingen zullen worden doorgevoerd, met name ook voor de implementatie van Europese richtlijnen, versterkt de noodzaak om aandacht te geven aan het creëren van een coherente databank voor de toepasselijke wetgeving. Niettemin kan het best zo zijn dat de onderscheiden doelgroepen weten welke normen van toepassing zijn. Het is echter lastig om een totaaloverzicht te verkrijgen van de verschillende wettelijke instrumenten, om zo inzicht te verkrijgen in de vraag met welke verschillende wettelijke regelingen, en met welke verplichtingen, wordt ingezet op het behalen van de nationale emissiereductie. Een databank van de klimaatgerelateerde wetgeving, voorzien van een duidelijke toelichting, zou derhalve in die behoefte kunnen voorzien.

Klimaatloket

Het blijkt derhalve geen sinecure te zijn om een coherent beeld te krijgen van de in Nederland voor de mitigatie van broeikasgassen toepasselijke wetgeving. Bovendien is in dit hoofdstuk geen aandacht besteed aan de (eventueel benodigde of reeds van kracht zijnde) regelgeving ter bevordering van de opname van broeikasgassen. Hierboven is aanbevolen om alle klimaatrelevante wetgeving systematisch aan te bieden, bijvoorbeeld door middel van een digitale databank. Een overzicht biedt echter nog geen volledig inzicht in de inhoud van die wetgeving, waaronder de aard van de opgelegde verplichtingen en de handhaafbaarheid daarvan. De van toepassing zijnde klimaatwetgeving blijkt nu eenmaal ingewikkeld en daarmee niet gemakkelijk te doorgronden te zijn. Dit is overigens ook toe te schrijven aan de complexiteit van de Europese wetgeving. Bovendien is sprake van een grote dynamiek, met vele wetswijzigingen op zowel EU (met onder meer de verschillende wijzigingen van het broeikasgasemissiehandelssysteem) als nationaal niveau (zoals de intrekking van de Wms, en de wijzigingen in verband met hoofdstuk 8 Wm en de komst van de Waterwet en de Wabo). In het verlengde van een systematisch overzicht zou derhalve ook kunnen worden gedacht aan een klimaatloket, een kenniscentrum of andere vorm van coördinatie waar overzicht wordt gehouden over de toepasselijke wetgeving, en waar bovendien ook inhoudelijk inzicht bestaat inzake de toepasselijke Europese en nationale wetgeving en dwarsverbanden gelegd kunnen worden.

Een coherente aanpak van de broeikasgassen via hoofdstuk 8 Wm

In paragraaf 4 is aangegeven dat een integrale analyse van de mogelijkheid om via vergunningverlening en algemene regels verder te sturen op de reductie van broeikasgassen nuttig zou kunnen zijn. Immers, de vergunning en de algemene regels nemen een belangrijke plaats in, omdat hier veel bedrijven door bestreken worden en via deze instrumenten eisen aan emissies en energie gesteld kunnen worden (behalve voor de bedrijven die reeds onder emissiehandel vallen, zie artikel 8.13a Wm). Uiteraard ontstaat bij een dergelijke inventarisatie de vraag of er behoefte is aan aanvullend beleid of aanvullende regelgeving, zoals bijvoorbeeld een nadere bepaling van de beste beschikbare technieken in het licht van artikel 5a.1 Inrichtingen en vergunningenbesluit toegespitst op een of meer

broeikasgassen zoals methaan, of nieuwe regels in het Activiteitenbesluit. Ook ontstaat daarbij de vraag of in plaats van aanvullend beleid en regels binnen de bestaande instrumenten van vergunningverlening en algemene regels niet juist van andere instrumenten gebruik moet worden gemaakt.

In dit licht kan verwezen worden naar de aankondiging in het beleidsplan Schoon en zuinig dat de mogelijkheid van een heffing op het gebruik van HFK en SF6 zal worden onderzocht.¹⁹⁸

Supranationale invloed en aanvullende nationale wetgeving

Waar het gaat om mitigatie van broeikasgassen, is – zo is gebleken in paragraaf 3 – ook de regelgeving terzake de terugdringing van gefluoreerde broeikasgassen van groot belang. Deze regelgeving is sterk internationaal en Europees aangestuurd, waarbij door Nederland overigens is gekozen voor een *ruimere reikwijdte* van het door de Europese regelgeving aangegeven systeem voor koelinstallaties. Voorts is recentelijk ook op het terrein van de CO₂-emissies door auto's Europese regelgeving tot stand gekomen. Gelet op de grote invloed van de Europese wetgeving en het feit dat op nationaal niveau in beleidsmatige zin een scherpere doelstelling wordt aangehouden, ontstaat de vraag wat de aanvullende beleidsruimte is voor de nationale overheid.

Voor zover de Europese regelgeving is gebaseerd op artikel 175 EG-verdrag (nu artikel 192 Verdrag inzake de werking van de EU) is er in principe een mogelijkheid voor aanvullende nationale regelgeving. Echter, inzake de mogelijkheid voor lidstaten om in aanvulling op de Richtlijn voor broeikasgasemissiehandel beperkingen aan de emissies te stellen – bijvoorbeeld via vergunningverlening – heerst momenteel juridische onzekerheid. De vraag wat de mogelijke nationale aanvullende maatregelen kunnen zijn op de EU-wetgeving is niettemin van groot belang, met name in het geval indien op nationaal niveau een strengere emissiereductiedoelstelling wordt aangehouden dan op EU-niveau, zoals momenteel in Nederland het geval is.

¹⁹⁸ Beleidsplan Schoon en zuinig, p. 41.

HOOFDSTUK

4 Hernieuwbare energie

4.1

INLEIDING

Dit hoofdstuk behandelt de Nederlandse regelgeving inzake hernieuwbare energie. In dit rapport wordt hieronder verstaan energie die is opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen (zoals wind, zon, waterkracht en biomassa), waarbij zodoende geen uitputtelijke bronnen zoals fossiele brandstoffen (aardolie, aardgas, steenkool) worden gebruikt. Aangezien energie opgewekt met behulp van hernieuwbare energiebronnen in beginsel niet tot koolstofdioxide-emissies leidt, speelt deze energieproductie en –consumptie een belangrijke rol in het verminderen van broeikasgasemissies.

Hoewel het Klimaatverdrag geen specifieke bepalingen bevat omtrent duurzame energie, noemt het Kyoto Protocol het onderzoek naar en het bevorderen van nieuwe en hernieuwbare vormen van energie als één van de mogelijke maatregelen voor ontwikkelde landen.¹⁹⁹ Hernieuwbare energie is ook het onderwerp van Europese regelgeving. In 2001 is Richtlijn 2001/77/EG aangenomen, gericht op de verhoging van het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de elektriciteitsproductie binnen de Europese elektriciteitsmarkt.²⁰⁰ In 2008 is een nieuwe Richtlijn aangenomen waarin onder andere een algemeen bindend streefcijfer voor het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in het totale energieverbruik van 20% werd gesteld, alsook een streefcijfer van 10% voor het gebruik van hernieuwbare energie in alle vormen van vervoer.²⁰¹ Nederlandse regelgeving ter implementatie van deze Richtlijn is in voorbereiding en dient uiterlijk 5 december 2010 gereed te zijn.²⁰² Wel is in het regeerakkoord al vastgelegd dat Nederland het aandeel hernieuwbare energie wil verhogen naar 20% in 2020.²⁰³

¹⁹⁹ Artikel 2, lid 2 van het Kyoto Protocol.

²⁰⁰ Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt (PbEU L283).

²⁰¹ Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU L140).

²⁰² Artikel 27, lid 1 van Richtlijn 2009/28/EG.

²⁰³ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA, en ChristenUnie, 7 februari 2007, op p. 20. Zie <http://regering.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=74638>.

De Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot hernieuwbare energie is verspreid over een groot aantal regelingen. Gezien de omvang van dit onderzoek is het niet mogelijk om alle regelgeving te behandelen. De volgende onderwerpen zijn nu niet meegenomen: 1) voorrang voor het transport van duurzame elektriciteit over de netten;²⁰⁴ 2) belastingen op fossiele brandstoffen, zoals de kolenbelasting; 3) onderzoek naar en ontwikkeling van hernieuwbare energietechnologie;²⁰⁵ en 4) fiscale en financiële regelingen waar bevordering van hernieuwbare energie (en energiebesparing) één van de doelstellingen is, zoals de willekeurige afschrijving en investeringsaftrek milieu-investeringen (Vamil/MIA).²⁰⁶

Het grootste deel van de regelgeving is gericht op het vergroten van het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de binnenlandse elektriciteitsproductie, waarbij gebruik wordt gemaakt van het systeem van garanties van oorsprong. Dit zal worden besproken in paragraaf 2. De productie en het gebruik van hernieuwbare energie wordt in Nederland tevens gestimuleerd door verscheidene subsidies en fiscale maatregelen. De relevante regelgeving inzake deze maatregelen zal worden besproken voor bestaande maatregelen, waaronder de stimuleringsregeling duurzame energie (paragraaf 3), de energie-investeringsaftrek (paragraaf 4), en de energiebelasting (paragraaf 5). Daarnaast is er ook regelgeving die betrekking heeft op mogelijke effecten van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen. Zo bestaat er regelgeving inzake broeikasgasemissies die vrijkomen bij de verbranding van biomassa, een onderwerp dat behandeld zal worden in paragraaf 6. De specifieke regelgeving inzake biobrandstoffen zal worden besproken in paragraaf 7. Paragraaf 8, tenslotte, bevat enkele concluderende opmerkingen.

4.2

ELEKTRICITEIT OPGEWEEKT DOOR HERNIEUWBARE ENERGIEBRONNEN: GARANTIES VAN OORSPRONG

4.2.1

INLEIDING

Voor Nederland is het streven dat in 2010 9% van het binnenlandse elektriciteitsverbruik van hernieuwbare energiebronnen afkomstig is. Dit streefcijfer is echter niet wettelijk vastgelegd. De nieuwe Richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen bevat echter wel bindende

²⁰⁴ Momenteel wordt over dit onderwerp een wetsvoorstel behandeld. Zie TK 2008-2009, 31 904, nr. 2. Zie voor een kritische evaluatie van dit wetsvoorstel, B.M. Winters, Non-discriminatoire toegang tot het elektriciteitsnet: groen een beetje meer dan grijs, Nederlands Tijdschrift voor Energierecht, nr. 5 (2009), p. 238-244.

²⁰⁵ Zie bijvoorbeeld de Regeling van de Minister van Economische Zaken, en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van 10 december 2009, nr. WJZ/9179413, houdende regels betreffende subsidies op het gebied van energie en innovatie (Subsidieregeling energie en innovatie), Strt. 2009, 20455.

²⁰⁶ Zie meest recentelijk Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 9 februari 2009, nr. DGM/K&L2009006710, houdende regels inzake aanwijzing van investeringen die in het belang zijn van het Nederlandse milieu (Aanwijzingsregeling willekeurige afschrijving en investeringsaftrek milieu-investeringen)

streefcijfer voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie (14% voor Nederland in 2020).²⁰⁷

Deze paragraaf bespreekt het regelgevend kader ter bevordering van duurzame elektriciteit met de nadruk op het systeem van garanties van oorsprong. Overige stimuleringsmaatregelen komen aan bod in de volgende paragrafen.

4.2.2

SUPRANATIONALE NORM C.Q. NATIONALE KEUZE?

De bepalingen in de Elektriciteitswet 1998 op het gebied van duurzame elektriciteit dienen (mede) tot implementatie van Richtlijn 2001/77/EG. De Richtlijn introduceert het systeem van garanties van oorsprong, dat elektriciteitsproducenten in staat stelt om aan te tonen dat de elektriciteit die zij verkopen uit hernieuwbare bronnen afkomstig is.²⁰⁸ In beginsel dienen de lidstaten elkaars garanties van oorsprong te erkennen.

Daarnaast verplicht de Richtlijn de lidstaten om ervoor te zorgen dat de netbeheerders op hun grondgebied de transmissie en distributie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen garanderen.²⁰⁹ Regels voor de aansluiting op het net voor nieuwe producenten van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen moeten gebaseerd zijn op objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria. De lidstaten kunnen de kosten hiervan zo nodig ten laste leggen van de netbeheerders. Bij de heffing van transmissie- en distributietarieven mag elektriciteit uit hernieuwbare bronnen niet worden benadeeld.

De Nederlandse regelgeving zal binnenkort veranderen op grond van de nieuwe bepalingen in Richtlijn 2009/28. In deze Richtlijn worden onder meer de volgende verplichtingen voor lidstaten aangegeven:

Het halen van bindende streefcijfers voor het aandeel van energie uit hernieuwbare bronnen, en het nemen van passende maatregelen om dit te bewerkstelligen. De Richtlijn stelt de streefcijfers voor 2020 per lidstaat vast en geeft een “indicatieve keten waarmee tussentijdse doelstellingen berekend kunnen worden.”²¹⁰

Vaststellen van een nationaal actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen en uiterlijk aanmelden bij de Europese Commissie op 30 juni 2010.²¹¹

Het bijhouden van een systeem voor garanties van oorsprong (in hoofdlijnen hetzelfde als de verplichtingen onder Richtlijn 2001/77/EG).²¹²

Er voor zorgen dat elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen voorrang heeft of gewaarborgde toegang krijgt tot de transmissie- en distributienetwerken.²¹³

De Richtlijn bevat een aantal bepalingen die lidstaten keuzemogelijkheden geven bij het halen van de streefcijfers. Zo kunnen lidstaten “statistische overdrachten” afspreken, waarbij een lidstaat hernieuwbare energie kan verkopen aan een andere

²⁰⁷ Artikel 3, lid 1 j° Bijlage 1 van Richtlijn 2009/28/EG.

²⁰⁸ Artikel 5 van Richtlijn 2001/77/EG.

²⁰⁹ Artikel 7 van Richtlijn 2001/77/EG.

²¹⁰ Artikel 3 j° Bijlage 1 van Richtlijn 2009/28/EG.

²¹¹ Artikel 4, lid 1 en 2 van Richtlijn 2009/28/EG.

²¹² Artikel 15 van Richtlijn 2009/28/EG.

²¹³ Artikel 16 van Richtlijn 2009/28/EG.

lidstaat.²¹⁴ Tevens kunnen lidstaten gezamenlijke projecten uitvoeren of onder bepaalde voorwaarden projecten in derde landen laten meetellen.²¹⁵

Wetgeving ter implementatie van Richtlijn 2009/28/EG in Nederland is op het moment van schrijven in voorbereiding.

4.2.3

INBEDDING IN NEDERLANDSE MILIEUWETGEVING

Het kader voor de bevordering van de opwekking van elektriciteit door hernieuwbare energiebronnen wordt gevormd door de Elektriciteitswet 1998.²¹⁶ Onder meer ter implementatie van Richtlijn 2001/77/EG heeft de Elektriciteitswet 1998 een tweetal wijzigingen ondergaan. Bij de eerste wijziging is een stimuleringsregeling ter bevordering van duurzaam opgewekte elektriciteit ingevoerd, waarbij de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet de taak kreeg om de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie in Nederland te bevorderen door middel van het verstrekken van door de sector zelf gefinancierde subsidies (zie paragraaf 3).²¹⁷ Hiermee werd onder meer uitvoering gegeven aan de verplichting van artikel 3 van Richtlijn 2001/77/EG om “passende maatregelen” te nemen om nationale indicatieve streefcijfers voor het verbruik elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen te bereiken.

Door middel van de eerste wijzigingswet werd eveneens een aantal definities van artikel 2 van de Richtlijn omgezet, waaronder “hernieuwbare energiebronnen”. De Elektriciteitswet 1998 definieert deze bronnen als “wind, zonne-energie, aardwarmte, golfenergie, getijdenenergie, waterkracht, biomassa, stortgas, rioolwaterzuiveringsgas en biogas”.²¹⁸

De tweede wijzigingswet van de Elektriciteitswet 1998 ter implementatie van de Richtlijn is op 1 januari 2004 in werking getreden.²¹⁹ Door middel van deze wijziging werd met name uitvoering gegeven aan artikel 5 (garanties van oorsprong) en artikel 7 (aspecten van het net) van de Richtlijn. Met de wetwijziging werd het in Nederland vanaf 1 juli 2001 bestaande systeem van groencertificaten vervangen door het systeem van garanties van oorsprong.²²⁰

Hoofdstuk 5 van de Elektriciteitswet 1998 bevat de belangrijkste bepalingen inzake duurzame elektriciteit. Het hoofdstuk bevat een taakstelling voor elektriciteitsproducenten en leveranciers om zorg te dragen voor een

²¹⁴ Artikel 6 van Richtlijn 2009/28/EG.

²¹⁵ Artikel 7, 8 en 9 van Richtlijn 2009/28/EG.

²¹⁶ Wet van 2 juli 1998, houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998), Stb. 1998, 427.

²¹⁷ Wet van 5 juni 2003 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie (Wet milieukwaliteit elektriciteitsproductie), Stb. 2003, 235.

²¹⁸ Artikel 1, lid 1, onderdeel t van de Elektriciteitswet 1998.

²¹⁹ Wijzigingswet Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van opwekking duurzame elektriciteit, Stb. 2003, 493.

²²⁰ Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de bevordering van de opwekking van duurzame elektriciteit, MvT, TK 2002-2003, 28 872, nr. 3, p. 1-2.

milieuvriendelijke elektriciteitsproductie en –consumptie. De meeste bepalingen betreffen echter algemene regels over garanties van oorsprong. Nadere regels voor de garanties van oorsprong zijn vervolgens vastgesteld door middel van de Regeling garanties van oorsprong voor duurzame elektriciteit.²²¹ Deze regeling geeft ook speciale regels omtrent het afgeven van garanties van oorsprong voor elektriciteit opgewekt door biomassa.

4.2.4

BEVOEGD BESTUURSORGAAN

Op grond van de Elektriciteitswet 1998 heeft de *netbeheerder* de taak om op verzoek van een producent vast te stellen of een bepaalde installatie gebruikt kan worden voor het opwekken van duurzame elektriciteit, alsmede vast te stellen of de meetinrichting voor de meting van de duurzame elektriciteitsproductie geschikt is.²²² De Regeling garanties van oorsprong bepaalt dat een producent een dergelijk verzoek iedere vijf jaar moet indienen.²²³ Hierop onderzoekt de netbeheerder of er inderdaad duurzame elektriciteit wordt opgewekt en zo ja, in welke mate.²²⁴ Binnen 4 weken na ontvangst van het verzoek dient de netbeheerder de resultaten mee te delen aan de producent.²²⁵

De garanties van oorsprong worden door een *garantiebeheerinstantie* afgegeven. Deze instantie dient onafhankelijk te zijn.²²⁶ De instantie kan een rekening openen voor elektriciteitsproducenten, –leveranciers, –handelaren of –afnemers, en daarop garanties van oorsprong boeken indien de benodigde bewijzen worden overlegd.²²⁷ Voor garanties van oorsprong voor elektriciteit opgewekt uit biomassa geeft de instantie aan welk soort biomassa (zuivere of niet-zuivere²²⁸) gebruikt is.²²⁹ De instantie dient maandelijks aan de Minister van Economische Zaken informatie te verschaffen over de hoeveelheid en soorten duurzame elektriciteit waarvoor garanties van oorsprong zijn bij- en afgeboekt, en de mate waarin garanties van oorsprong zijn in- en uitgevoerd.²³⁰

De *Minister van Economische Zaken* heeft de bevoegdheid om de garantiebeheersinstantie aan te wijzen en, zonodig, deze aanwijzing in te trekken

²²¹ Regeling van de Minister van Economische Zaken van 8 december 2003, nr. WJZ 3073206, tot vaststelling van uitvoeringsregels voor meting en uitgifte van garanties van oorsprong ten behoeve van duurzame elektriciteit (Regeling garanties van oorsprong voor duurzame elektriciteit), Stcrt. 2003, 242.

²²² Artikel 16, lid 1, onderdeel h van de Elektriciteitswet 1998. Dit geldt zowel voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnetwerk (in Nederland is dat TenneT BV) alsook de verschillende regionale netbeheerders.

²²³ Artikel 2, lid 1 van de Regeling garanties van oorsprong.

²²⁴ Artikel 2, lid 5 van de Regeling garanties van oorsprong.

²²⁵ Artikel 2, lid 6 van de Regeling garanties van oorsprong.

²²⁶ Artikel 73, lid 2 van de Elektriciteitswet 1998.

²²⁷ Artikel 16, lid 1, onderdeel h van de Elektriciteitswet 1998.

²²⁸ Zuivere biomassa betreft “producten, afvalstoffen en residuen van de landbouw – met inbegrip van plantaardige en dierlijke stoffen –, de bosbouw en aanverwante bedrijfstakken, die geheel biologisch afbreekbaar zijn, alsmede industrieel en huishoudelijk afval dat geheel biologisch afbreekbaar is”. Artikel 1 lid 1, sub h van de Regeling garanties van oorsprong.

²²⁹ Artikel 11, lid 2 van de Regeling garanties van oorsprong.

²³⁰ Artikel 17 van de Regeling garanties van oorsprong.

indien de instantie niet aan haar taken voldoet.²³¹ De door de Minister aangewezen garantiebeheerinstantie per 1 maart 2008 is de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, voor een periode van tien jaar.²³²

4.2.5 BROEIKASGASBRON

De verhoging van het aandeel van duurzame energie in de opwekking van elektriciteit heeft gevolgen voor de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂) door middel van het verbranden van fossiele brandstoffen. Hoofdstuk 5 van de Elektriciteitswet 1998, noch de Regeling garanties van oorsprong wijzen echter naar een specifieke broeikasgasbron. Andere onderdelen van de Elektriciteitswet 1998 noemen echter wel koolstofdioxide als één van de “milieugevolgen” van elektriciteitsproductie.

4.2.6 DOEL VAN DE REGELING (EMISSIONREDUCTIE / ENERGIEGERELATEERD)

Hoewel een milieuhygiënisch verantwoorde elektriciteitshuishouding expliciet tot de taakstellingen van de Elektriciteitswet 1998 behoort, zijn de duurzame elektriciteitsdoelstellingen met name energiegerelateerd.

4.2.7 REGULERINGSINSTRUMENT, MET BESLISSINGSVRIJHEID?

De wetgeving inzake garanties van oorsprong is met name gericht op het transparant maken van de mate waarin elektriciteit geproduceerd is met behulp van hernieuwbare energiebronnen. De regelgeving geeft de bevoegde bestuursorganen de nodige beslissingsvrijheid met betrekking tot het afgeven van garanties van oorsprong. Zo doet de netbeheerder een administratief onderzoek om het aandeel hernieuwbare energie vast te stellen.²³³ Er is een ruime mate van beslissingsvrijheid voor de gereguleerden. Er kan voor worden gekozen om geen garanties van oorsprong aan te vragen. De garanties zijn echter wel noodzakelijk voor bepaalde andere regelingen, zoals het aanvragen van een subsidie voor hernieuwbare energieproductie.

4.2.8 HANDHAVING

De Elektriciteitswet bepaalt dat iedere elektriciteitsproducent of –leverancier die 10 GWh of meer levert eens in de twee jaar dient te rapporteren of de elektriciteit op milieuhygiënisch verantwoorde wijze wordt geproduceerd of gebruikt.²³⁴ Overtreding kan leiden tot een bestuurlijke boete van maximaal € 450.000 of 1% van de omzet van de overtreder.²³⁵

De raad van bestuur van de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) is belast met de uitvoering en het toezicht op de naleving van de Elektriciteitswet 1998, waaronder ook de regelgeving met betrekking tot garanties van oorsprong.²³⁶ Binnen de NMa worden deze taken uitgevoerd door de Energiekamer.

²³¹ Artikelen 73 en 76 van de Elektriciteitswet 1998.

²³² Besluit van de Minister van Economische Zaken van 3 maart 2008, nr. ET/ED/8013739, houdende aanwijzing van de garantiebeheerinstantie, Stcrt. 2008, 50.

²³³ Artikel 2, lid 5 van de Regeling garanties van oorsprong.

²³⁴ Artikel 68 van de Elektriciteitswet 1998.

²³⁵ Artikel 77i van de Elektriciteitswet 1998.

²³⁶ Artikel 5, lid 1 Elektriciteitswet 1998. Zie ook artikel 2, lid 1 van het Besluit van de Minister van Economische Zaken van 1 juli 2005, nr. WJZ 5040271, houdende regels inzake mandaat, volmacht en

4.3 STIMULERING DUURZAME ENERGIEPRODUCTIE

4.3.1 INLEIDING

De Nederlandse overheid heeft in de afgelopen jaren verschillende subsidies geïntroduceerd om de productie en het gebruik van hernieuwbare energie te bevorderen. De meest prominente regeling in de afgelopen jaren was de subsidieregeling milieukwaliteit energieproductie (MEP) uit 2003. De regeling werd in 2006 afgeschaft, volgens het Ministerie van Economische Zaken omdat het duidelijk was dat het streefcijfer voor de duurzame elektriciteitsproductie in 2010 van 9% bereikt zou worden.²³⁷

Het Besluit stimulering duurzame energieproductie (SDE)²³⁸ uit 2007 kan gezien worden als de opvolger van de MEP. Het besluit bevat echter in tegenstelling tot de MEP regels voor de verlening van subsidies voor niet alleen hernieuwbare elektriciteit maar ook voor hernieuwbaar gas. Het besluit dient om het verschil tussen de kosten van elektriciteitsproductie met behulp van hernieuwbare energiebronnen en de normale elektriciteitsprijs te overbruggen.²³⁹

4.3.2 SUPRANATIONALE NORM C.Q. NATIONALE KEUZE?

Het besluit is niet gebaseerd op Europese of internationale regels, maar geeft indirect invulling aan de in Richtlijn 2001/77/EG opgenomen verplichting voor lidstaten om “passende maatregelen” te nemen om de indicatieve streefcijfers voor duurzame elektriciteit te behalen.

4.3.3 INBEDDING IN NEDERLANDSE MILIEUWETGEVING

Het Besluit SDE vervangt bepalingen in Hoofdstuk 5 van de Elektriciteitswet 1998 die de wettelijke grondslag vormden voor eerdere subsidieregelingen. Het Besluit is gebaseerd op de Kaderwet EZ-subsidies.²⁴⁰ Het Besluit SDE bevat algemene bepalingen voor het verstrekken van subsidies voor hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbaar gas en elektriciteit opgewekt door middel van warmtekrachtkoppeling.²⁴¹ Het besluit bepaalt in welke gevallen geen subsidie

machtiging voor de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Besluit mandaat, volmacht en machtiging raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit), Stcrt. 2005, 126.

²³⁷ Zie http://www.ez.nl/Onderwerpen/Voldoende_energie/Duurzame_energie/MEP.

²³⁸ Besluit van 16 oktober 2007, houdende regels inzake de verstrekking van subsidies ten behoeve van de productie van hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbaar gas en elektriciteit opgewekt door middel van warmtekrachtkoppeling (Besluit stimulering duurzame energieproductie), Stb. 2007, 410. De grondslag van het besluit is de Wet van 29 februari 1996, houdende vaststelling regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Economische Zaken (Kaderwet EZ-subsidies), Stb. 1997, 638.

²³⁹ Zie S.M. van Lensink, X. van Tilburg, M. Mozaffarian en J.W. Cleijne, Feed-in-stimulering van hernieuwbare elektriciteit: Vergelijking van drie Europese implementaties (Petten: Energie Centrum Nederland, 2008), op p. 9-10.

²⁴⁰ Wet van 29 februari 1996, houdende vaststelling regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Economische Zaken (Kaderwet EZ-subsidies), Stb. 1996, 180.

²⁴¹ Artikel 2 t/m 7 van het Besluit SDE. De bepalingen inzake warmtekrachtkoppeling zullen verder worden besproken in Hoofdstuk 5.

wordt verstrekt (in het geval de aanvrager al subsidie ontvangt).²⁴² Een aanzienlijk aantal beslissingen wordt overgelaten aan ministeriële regelingen. Deze betreffen onder meer:

- De categorieën productie-installaties die in aanmerking kunnen komen voor een subsidie.²⁴³
- De subsidieplafonds voor de verschillende categorieën.²⁴⁴
- De looptijd van de subsidie.²⁴⁵
- Het basisbedrag voor de subsidie per kWh (voor hernieuwbare energie) of per Nm³ (voor hernieuwbaar gas).²⁴⁶
- De basiselektriciteitsprijs of basisgasprijs.²⁴⁷
- Het distributiemechanisme (verdeling op volgorde van binnenkomst en verdeling op volgorde van rangschikking).²⁴⁸

Nadere algemene regels zijn gegeven in de Algemene uitvoeringsregeling stimulerings duurzame energieproductie.²⁴⁹ Hierin wordt met name gespecificeerd wat de verplichtingen zijn van de subsidie-ontvanger. Tevens worden jaarlijks een aantal voor de subsidieverlening relevante variabele factoren bij ministeriële regeling vastgesteld. De meest recente regeling is de Regeling aanwijzing categorieën duurzame energieproductie 2009.²⁵⁰ Daarnaast worden de correcties met betrekking tot de elektriciteitsprijs, gasprijs en andere correctiefactoren jaarlijks in een ministeriële regeling vastgesteld.²⁵¹ Tenslotte is er voor windenergie op zee een aparte regeling gecreëerd, waarin nadere bepalingen worden gegeven inzake de productie van elektriciteit uit windenergie op zee.²⁵²

²⁴² Artikel 3 van het Besluit SDE.

²⁴³ Artikel 8 en 25 van het Besluit SDE.

²⁴⁴ Artikel 10 en 27 van het Besluit SDE.

²⁴⁵ Artikel 7 van het Besluit SDE.

²⁴⁶ Artikel 11 en 28 van het Besluit SDE.

²⁴⁷ Artikel 12 en 29 van het Besluit SDE.

²⁴⁸ Artikel 8 en 25 van het Besluit SDE.

²⁴⁹ Regeling van de Minister van Economische Zaken van 28 februari 2008, nr. WJZ 8024263, tot vaststelling van algemene uitvoeringsregels voor de subsidieverstreking op grond van het Besluit stimulerings duurzame energieproductie (Algemene uitvoeringsregeling stimulerings duurzame energieproductie), Stcrt. 2008, 44.

²⁵⁰ Regeling van de Minister van Economische Zaken van 16 maart 2009, nr. WJZ/9051027, houdende aanwijzing van categorieën productie-installaties voor de stimulerings van duurzame energieproductie in het jaar 2009 (Regeling aanwijzing categorieën duurzame energieproductie 2009), Stcrt. 2009, 60.

²⁵¹ De meest recente regeling is de Regeling van de Minister van Economische Zaken van 30 oktober 2009, nr. WJZ/9190878, houdende vaststelling van de correcties ten behoeve van de voorschotverlening voor de stimulerings van duurzame energieproductie in het jaar 2010 (Regeling vaststelling correcties voorschotverlening duurzame energieproductie 2010), Stcrt. 2009, 16798.

²⁵² Regeling van de Minister van Economische Zaken van 18 november 2009, nr. WJZ/9203919, tot aanwijzing van productie-installaties voor het opwekken van hernieuwbare elektriciteit met behulp van windenergie op zee als een subsidiabele categorie in het kader van de stimulerings van duurzame energieproductie (Regeling windenergie op zee 2009), Stcrt. 2009, 17851.

4.3.4

BEVOEGD BESTUURSORGAAN

Het agentschap *SenterNovem* voert namens het Ministerie van Economische Zaken het Besluit SDE uit,²⁵³ waarbij opgemerkt kan worden dat deze bevoegdheid niet wettelijk is vastgelegd. Subsidie-aanvragen dienen bij SenterNovem te worden ingediend. Namens de Minister geeft SenterNovem vervolgens binnen 13 weken een beschikking over de subsidie.²⁵⁴ Volgens de Toelichting bij de Algemene uitvoeringsregeling stimuleringsregeling duurzame energieproductie zal SenterNovem, in samenwerking met onder ander het Energie Centrum Nederland (ECN) ook “de ramingen en realisaties van de SDE-uitgaven en de gerealiseerde productie van hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbaar gas en elektriciteit opgewekt door middel van warmtekrachtkoppeling systematisch en periodiek vastleggen” ter ondersteuning van de jaarlijkse vaststelling van relevante variabelen voor de subsidie.²⁵⁵

De rol van de *garantiebeheerinstantie* en *netbeheerder* bestaat met name uit het informeren van (en geïnformeerd worden door) de Minister over de productie van hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit opgewekt door warmtekrachtkoppeling. Hiertoe verstrekt de garantiebeheerinstantie informatie per productie-installatie over het aantal verstrekte garanties van oorsprong en de netbeheerder over het aantal certificaten voor elektriciteit geproduceerd door middel van warmtekrachtkoppeling.²⁵⁶

Zoals hierboven aangegeven, stelt de *Minister van Economische Zaken* jaarlijks per ministeriële regeling een aantal variabelen vast, waaronder het subsidieplafond en de verschillende categorieën productie-installaties die subsidie kunnen aanvragen. De Minister dient tevens binnen vier jaar verslag te doen over de doeltreffendheid en effecten van het Besluit SDE.²⁵⁷

4.3.5

BROEIKASGASBRON

Hoewel het besluit en nadere regels niet naar een specifieke broeikasbron verwijzen betreft de regelgeving met name de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂). De Nota van Toelichting bij het besluit noemt expliciet de positieve gevolgen in termen van CO₂ emissiereducties.

4.3.6

DOEL VAN DE REGELING (EMISSIONREDUCTIE / ENERGIEGERELATEERD)

Evenals de algemene regelgeving ter bevordering van de hernieuwbare energieproductie en –consumptie is het besluit met name energiegerelateerd.

²⁵³ Nota van Toelichting van het Besluit SDE, op p. 21. Zie ook artikel 8 van de Kaderwet EZ-subsidies en artikel 1 van het Besluit van de Minister van Economische Zaken van 7 juni 2005, nr. WJZ 5034730, houdende aanwijzing van personen belast met het toezicht als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Kaderwet EZ-subsidies (Besluit aanwijzing toezichthouders Kaderwet EZ-subsidies).

²⁵⁴ Cf. Artikel 57 van het Besluit SDE.

²⁵⁵ Toelichting Algemene uitvoeringsregeling stimuleringsregeling duurzame energieproductie, p. 3.

²⁵⁶ Artikel 13 en 14 van de Algemene uitvoeringsregeling stimuleringsregeling duurzame energieproductie.

²⁵⁷ Artikel 72 van het Besluit SDE.

4.3.7 REGULERINGSINSTRUMENT, MET BESLISSINGSVRIJHEID?

Het subsidie-instrument geeft de Minister vrijheid met betrekking tot het jaarlijks vaststellen van belangrijke variabelen, zoals de categorieën productie-installaties die subsidie kunnen aanvragen en het subsidieplafond. De beslissingsvrijheid van de Minister (via SenterNovem) is wettelijk ingeperkt: aanvragen kunnen alleen worden afgewezen indien de aanvrager niet aan de wettelijke eisen voldoet, of indien al eerder een subsidie is verstrekt.

4.3.8 HANDHAVING

SenterNovem is aangewezen als toezichthouder met betrekking tot de naleving van op de Kaderwet EZ-subsidies gebaseerde regelgeving, waaronder het Besluit SDE.²⁵⁸

4.4 ENERGIE-INVESTERINGSAFTREK

4.4.1 INLEIDING

Naast directe subsidies zoals de SDE beschikt de Nederlandse overheid ook over fiscale instrumenten ter bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen. Een belangrijk instrument in dit verband is de energie-investeringsaftrek (EIA), gebaseerd op de Wet inkomstenbelasting 2001. De EIA levert een belastingvoordeel op voor Nederlandse ondernemers die investeren in energiebesparende bedrijfsmiddelen of duurzame energie. Deze ondernemers kunnen bij de aangifte van inkomsten- of vennootschapsbelasting de investeringen aftrekken van de winst. De investeringen die in aanmerking komen voor de EIA worden jaarlijks bekendgemaakt in de zogeheten ‘energielijst’.

4.4.2 SUPRANATIONALE NORM C.O. NATIONALE KEUZE?

De EIA is niet gebaseerd op Europese of internationale regels, maar geeft indirect invulling aan de in Richtlijn 2001/77/EG opgenomen verplichting voor lidstaten om “passende maatregelen” te nemen om de indicatieve streefcijfers voor duurzame elektriciteit te halen.

4.4.3 INBEDDING IN NEDERLANDSE MILIEUWETGEVING

De basis voor de EIA is te vinden in de Wet inkomstenbelasting 2001, waarin bepaald wordt dat 44% van het bedrag aan energie-investeringen (met een minimum van € 2200) ten laste gebracht kan worden over de fiscale winst.²⁵⁹ De energie-investeringen die in aanmerking komen voor de EIA worden jaarlijks bepaald door middel van een wijziging van de Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek 2001.²⁶⁰ Deze regeling bepaalt tevens dat ondernemers alleen in aanmerking komen indien over onder meer benodigde bouw- en milieuvergunningen wordt beschikt,²⁶¹ “om te voorkomen dat recht op EIA

²⁵⁸ Artikel 8 van de Kaderwet EZ-subsidies en artikel 1 Besluit aanwijzing toezichthouders Kaderwet EZ-subsidies.

²⁵⁹ Artikel 42 van de Wet inkomstenbelasting 2001, Stb. 2000, 216.

²⁶⁰ Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek 2001, Stcrt. 2000, 249.

²⁶¹ Artikel 2, lid 1 van de Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek 2001.

ontstaat voor (ver) in de toekomst liggende investeringen ten nadele van investeringen die op korte termijn worden uitgevoerd en energie besparen".²⁶²

4.4.4

BEVOEGD BESTUURSORGAAN

Binnen 3 maanden na aanvang van de investering dient de aanvraag voor een EIA te worden gemeld bij het *Bureau Investeringsregelingen en Willekeurige Afschrijving*, die de *Belastingdienst* op de hoogte stelt.²⁶³

De *Minister van Economische Zaken* geeft de verklaring af dat er sprake is van energie-investeringen,²⁶⁴ waarin aangegeven dient te worden welke energie-investeringen zijn gemaakt en voor welk bedrag.²⁶⁵ In de praktijk wordt de verklaring afgegeven door *SenterNovem* na een toetsing van de technische en administratieve aspecten van de aanvraag, terwijl de *Belastingdienst* uiteindelijk in het afhandelen van de belastingaangifte vaststelt of de EIA al dan niet (gedeeltelijk) wordt geaccepteerd,²⁶⁶ op grond van diens bevoegdheid om rijksbelastingen te heffen en in te vorderen.²⁶⁷

4.4.5

BROEIKASGASBRON

De bijlage van de Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek (zoals gewijzigd) geeft een uitgebreid scala aan mogelijke energiemaatregelen. Hoewel niet bij alle mogelijke energie-investeringen naar een specifieke broeikasgasbron wordt verwezen, betreft de regelgeving met name de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂). Voor sommige energie-investeringen is dit expliciet vermeld.²⁶⁸

4.4.6

DOEL VAN DE REGELING (EMISSIEREDUCTIE / ENERGIEGERELATEERD)

Hoewel de EIA tot emissiereducties kan leiden is het instrument voornamelijk energiegerelateerd, zoals kan worden afgeleid van de verschillende investeringen die in aanmerking kunnen komen voor de EIA, zoals het verbeteren van de energieprestaties van bedrijfsgebouwen en het installeren van duurzame energiec capaciteit.

4.4.7

REGULERINGSINSTRUMENT, MET BESLISSINGSVRIJHEID?

De Minister heeft beslissingsvrijheid om, rekening houdend met de stand van de techniek, jaarlijks de lijst met energie-investeringen die in aanmerking komen voor de EIA vast te stellen. De gereguleerden hebben beslissingsvrijheid met betrekking tot het al dan niet aanvragen van de EIA; het instrument beoogt stimulering van het gebruik van hernieuwbare energie.

²⁶² SenterNovem, Energielijst 2009, op p. 5. Zie http://www.senternovem.nl/mmfiles/EIA%20Energielijst%202009%20-%20versie%209jan09_tcm24-290261.pdf.

²⁶³ Energielijst, op p. 3.

²⁶⁴ Artikel 3.42, lid 1 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

²⁶⁵ Artikel 5, lid 1 van de Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek 2001.

²⁶⁶ Energielijst, op p. 8 t/m 10.

²⁶⁷ Artikel 3 van de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003, Stcrt. 2002, 247.

²⁶⁸ Bijlage van de Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek 2001.

4.4.8

HANDHAVING

Indien de gegevens die aan de Minister van Economische Zaken zijn verstrekt, zodanig onjuist of onvolledig zijn dat een andere beslissing nodig was geweest, kan de Minister de verklaring wijzigen of intrekken.²⁶⁹

4.5

ENERGIEBELASTING

4.5.1

INLEIDING

Het tweede belangrijke fiscale instrument ter bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en energiebesparing is de energiebelasting (voorheen bekend als de Regulerende Energie Belasting – REB²⁷⁰). De belasting, in 1996 ingesteld op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm),²⁷¹ dient om energie te besparen, maar levert ook indirect emissiereducties op. De belasting wordt geheven op bepaalde minerale olië, aardgas en elektriciteit. Daarnaast wordt met ingang van 1 januari 2008 in Nederland een kolenbelasting geheven, met vrijstellingen voor energiebedrijven en staal- en metaalindustrie.²⁷²

De consument betaalt de energiebelasting middels de energierekening. De energieleverancier draagt het verschuldigde bedrag vervolgens af aan de belasting. Oorspronkelijk kende de wet een algemene vrijstelling, gevolgd door een verlaagd belastingtarief voor alle met behulp van hernieuwbare energiebronnen geproduceerde elektriciteit. Dit verlaagde tarief is echter per 1 januari 2005 komen te vervallen in verband met de keuze om niet de consumptie maar de *productie* van hernieuwbare energiebronnen te stimuleren, door middel van de MEP en later de SDE.

4.5.2

SUPRANATIONALE NORM C.Q. NATIONALE KEUZE?

Hoewel de energiebelasting is geïntroduceerd in 1996 toen er nog geen Europese regelgeving inzake energiebelastingen was, is de Nederlandse in 2003 regelgeving aangepast op basis van Richtlijn 2003/96/EG.²⁷³

De Richtlijn geeft een gemeenschappelijk kader van regels waaraan de lidstaten zich moeten houden bij het bepalen van minimumbelastingniveaus voor de verschillende energieproducten die onder de Richtlijn vallen. In Bijlage I van de

²⁶⁹ Artikel 6, lid 1 van de Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek 2001.

²⁷⁰ Voor deze naamswijziging is gekozen omdat de nieuwe energiebelasting ook de vroegere brandstoffenbelasting omvat.

²⁷¹ Wet van 23 december 1994, houdende vaststelling van de Wet belastingen op milieugrondslag, Stb. 1995, 662.

²⁷² Zie daarover Hans Spaermon, Edwin Borghols, Patrick Donderd, Milieu en Fiscus, 2009, p. 69. Zie de Wet van 23 december 1994, houdende vaststelling van de Wet belastingen op milieugrondslag, Stb. 1994, 423, Hoofdstuk V. Vanwege de beperkte omvang van dit onderzoek blijft deze wet buiten beschouwing.

²⁷³ Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 23 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PbEU L283).

Richtlijn worden minimumbelastingniveaus gegeven voor verschillende soorten motorbrandstoffen, verwarmingsbrandstoffen en elektriciteit.

Het is de lidstaten toegestaan om gedifferentieerde belastingniveaus toe te passen in een aantal gevallen, op voorwaarde dat deze belastingniveaus niet onder het minimumniveau liggen en mits ze verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht.²⁷⁴ Deze differentiatie kan rechtstreeks, via een gedifferentieerd belastingniveau of door geheel of gedeeltelijke teruggave van het betaalde belastingbedrag plaatsvinden.²⁷⁵

De Richtlijn biedt mogelijkheden voor vrijstelling van de volgende energieproducten: 1) energieproducten en elektriciteit die worden gebruikt voor de productie van elektriciteit; 2) energieproducten die worden geleverd voor gebruik als brandstof voor andere luchtvaart dan particuliere plezierluchtvaart; en 3) energieproducten die worden geleverd voor gebruik als brandstof voor de vaart op communautaire wateren en niet voor gebruik aan boord van particuliere pleziervaartuigen.²⁷⁶

De Richtlijn geeft tevens de mogelijkheid om op een aantal andere producten een gehele of gedeeltelijke belastingvrijstelling of –verlaging toe te passen. Dit is mogelijk voor onder andere producten die worden gebruikt voor het openbaar vervoer, hernieuwbare bronnen van energie en energieproducten die worden geleverd voor gebruik als brandstof voor de vaart op binnenwateren.²⁷⁷ Tevens zijn er vrijstellingen of verlagingen mogelijk voor onder andere producten afkomstig uit biomassa.²⁷⁸ Daarnaast is er de mogelijkheid om verlagingen toe te passen voor energie-intensieve bedrijven en indien er overeenkomsten zijn gesloten met ondernemingen of ondernemersverenigingen, of indien regelingen inzake verhandelbare vergunningen of gelijkwaardige regelingen worden toegepast, mits deze leiden tot de verwezenlijking van milieubeschermingsdoelstellingen of verbeteringen in energie-efficiëntie.²⁷⁹ Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt middels het Besluit vrijstelling energiebelasting op elektriciteit bij convenanten.²⁸⁰

Mede met het oog op de korte termijn voor implementatie van Richtlijn 2003/96/EG is gekozen voor een ‘minimalistische implementatie’.²⁸¹ Dit houdt onder meer in dat Nederland geen gebruik maakt van de mogelijkheden van de Richtlijn om vrijstellingen te verlenen wanneer daarin ook in de huidige wetgeving niet is voorzien. Er zullen echter ook geen nieuwe heffingsmomenten worden geïntroduceerd.

²⁷⁴ Artikel 5 van Richtlijn 2003/96/EG.

²⁷⁵ Artikel 6 van Richtlijn 2003/96/EG.

²⁷⁶ Artikel 14 van Richtlijn 2003/96/EG.

²⁷⁷ Artikel 15 van Richtlijn 2003/96/EG.

²⁷⁸ Artikel 16 van Richtlijn 2003/96/EG.

²⁷⁹ Artikel 17 van Richtlijn 2003/96/EG.

²⁸⁰ Besluit vrijstelling energiebelasting op elektriciteit bij convenanten, Stb. 2004, 295.

²⁸¹ Wijziging Wet belastingen op milieugrondslag en Wet op de accijns (implementatie Richtlijn Energiebelastingen, MvT, Tweede Kamer 2003-2004, 29 207, nr. 3, p. 3.

4.5.3

INBEDDING IN NEDERLANDSE MILIEUWETGEVING

De bevoegdheid om de energielasting te heffen is te vinden in artikel 1 Wbm. Hoofdstuk VI van de Wbm geeft de algemene bepalingen inzake de energielasting. De lasting wordt geheven op halfzware olie, gasolie, vloeibaar gemaakt petroleumgas, aardgas en elektriciteit.²⁸² Voor halfzware olie, gasolie en vloeibaar gemaakt petroleumgas is het belastbare feit de uitslag en de invoer, vergelijkbaar met een accijns.²⁸³ Voor aardgas en elektriciteit wordt de lasting geheven ter zake van de levering via een aansluiting aan de gebruiker.²⁸⁴ De lastingsplichtige in het geval van de uitslag en invoer van minerale oliën is degene die accijns verschuldigd is of zou zijn indien van deze brandstoffen accijns zou worden geheven, terwijl de lastingsplichtige in het geval van aardgas en elektriciteit degene is die de levering verricht.²⁸⁵ Een fiscaal tegenwoordiger is vereist voor leveranciers van aardgas en elektriciteit die niet in Nederland gevestigd zijn.²⁸⁶ De verschillende lastingstarieven worden vastgesteld in de Wbm. De tarieven worden jaarlijks aangepast aan de inflatie.²⁸⁷

De Wbm gaat er van uit dat een bepaalde mate van energieverbruik onvermijdbaar is. Om deze reden is een gedeelte van het energieverbruik onbelast. Dit is geregeld middels een lastingsvermindering van € 318,62 per verbruiksperiode van twaalf maanden per elektriciteitsaansluiting.²⁸⁸ Daarnaast voorziet de Wbm in een aantal mogelijke vrijstellingen van de energielastingsplicht. Zo is er onder meer een vrijstelling voor aardgas of elektriciteit dat gebruikt wordt voor het opwekken van elektriciteit in installaties met een elektrisch rendement van minimaal 30 procent of installaties waar elektriciteit wordt opgewekt uitsluitend door middel van hernieuwbare energiebronnen.²⁸⁹ Verband houdend met de implementatie van Richtlijn 2003/96/EG is tevens in juni 2004 het Besluit vrijstelling energielasting op elektriciteit bij convenanten bekendgemaakt.²⁹⁰

Het besluit geeft de mogelijkheid tot het vrijstellen van energie-intensieve bedrijven met een elektriciteitsverbruik van boven de 10 miljoen kWh onder de voorwaarde dat er afspraken met de overheid zijn gemaakt over energie-

²⁸² Artikel 48, lid 1 van de Wbm.

²⁸³ Artikel 49 van de Wbm.

²⁸⁴ Artikel 50 van de Wbm.

²⁸⁵ Artikel 53 van de Wbm.

²⁸⁶ Artikel 54, lid 1 van de Wbm.

²⁸⁷ De meest recente regeling is de Bijstellingsregeling accijns, motorrijtuigenbelasting en belastingen op milieugrondslag 2009, Stcrt. 2008, 2652.

²⁸⁸ Artikel 63, lid 1 van de Wbm.

²⁸⁹ Artikel 64, lid 1 van de Wbm.

²⁹⁰ Besluit vrijstelling energielasting op elektriciteit bij convenanten, Stb. 2004, 295. Het besluit is gebaseerd op artikel 65 van de Wbm.

efficiëntie.²⁹¹ Dit kan onder meer bedrijven betreffen die tevens onder het emissiehandelsysteem vallen.

Naast de vrijstellingen zijn er ook een aantal mogelijkheden tot teruggaaf van de belasting, onder meer in het geval van minerale oliën voor eigen gebruik,²⁹² aardgas en elektriciteit afkomstig van meerdere leveranciers,²⁹³ alsmede aardgas en elektriciteit gebruikt in bepaalde instellingen met een openbare functie.²⁹⁴

Hoofdstuk VI van het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag geeft een nadere uitwerking van een aantal punten die volgens de Wbm in een AMvB dienen te worden geregeld.²⁹⁵ Het besluit bevat onder meer: bepalingen inzake het verlenen van een vergunning voor de fiscaal vertegenwoordiger;²⁹⁶ nadere bepalingen over het toepassen van de specifieke tarieven voor het verbruik van aardgas of elektriciteit;²⁹⁷ nadere bepalingen over het verlenen van vrijstellingen;²⁹⁸ en omtrent de teruggaaf van de belasting.²⁹⁹

Nadere regels worden tevens geformuleerd in Hoofdstuk VI van de Uitvoeringsregeling belastingen op milieugrondslag.³⁰⁰ Tevens zijn beleidsregels ter specificatie bekendgemaakt.³⁰¹

In 2003 is de Wbm, evenals de Wet op de accijns gewijzigd in verband met de implementatie van Richtlijn 2003/96/EG.³⁰² Ook zijn het uitvoeringsbesluit en de uitvoeringsregeling gewijzigd naar aanleiding van de Richtlijn.³⁰³ Aangezien de Nederlandse wetgeving al in grote mate aan de eisen van de Richtlijn voldeed, hebben slechts relatief kleine wijzigingen plaatsgevonden.³⁰⁴ De belangrijkste verandering die de wetswijziging introduceert betreft de tarieven voor zakelijk en

²⁹¹ Hieronder vallen in ieder geval het Benchmark-convenant energie-efficiëntie en de Meerjarenaafspraken (MJA's) energie-efficiëntie. Zie Nota van Toelichting, Besluit vrijstelling energiebelasting op elektriciteit bij convenanten, Stb. 2004, 295, op p. 4.

²⁹² Artikel 66 van de Wbm.

²⁹³ Artikel 68 van de Wbm.

²⁹⁴ Artikel 69 van de Wbm.

²⁹⁵ Besluit van 23 december 1994, tot vaststelling van het uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag, Stb. 1994, 948.

²⁹⁶ Artikel 19 van het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag jo Artikel 54 lid 1 en 53 lid 3 van de Wbm.

²⁹⁷ Artikel 20 en 21 van het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag.

²⁹⁸ Artikel 22 van het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag.

²⁹⁹ Artikelen 23 t/m 27 van het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag.

³⁰⁰ Uitvoeringsregeling belastingen op milieugrondslag, Stcrt. 1994, 251.

³⁰¹ De meest recente beleidsregels zijn te vinden in: Belastingen op milieugrondslag, Stcrt. 2009, 40.

³⁰² Wijziging Wet belastingen op milieugrondslag en Wet op de accijns (implementatie Richtlijn Energiebelastingen), Stb. 2003, 532.

³⁰³ Besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag en het Uitvoeringsbesluit accijns, Stb. 2003, 537; en Wijziging van de Uitvoeringsregeling belastingen op milieugrondslag en de Uitvoeringsregeling accijns, Stcrt. 2003, 247.

³⁰⁴ Wijziging Wet belastingen op milieugrondslag en Wet op de accijns (implementatie Richtlijn Energiebelastingen, MvT, Tweede Kamer 2003-2004, 29 207, nr. 3, op p. 3.

niet-zakelijk verbruik op aardgas boven de 10 miljoen m³ en elektriciteit boven de 10 miljoen kWh.³⁰⁵

4.5.4

BEVOEGD BESTUURSORGaan

De belastingen op milieugrondslag zijn rijksbelastingen waarop de Algemene wet inzake rijksbelastingen volledig van toepassing is. De *Belastingdienst* is diensgevolge bevoegd om de energiebelasting te heffen en in te vorderen.³⁰⁶ Voor minerale oliën is de Belastingdienst/Douane bevoegd om de belasting te heffen en te innen, terwijl voor aardgas en elektriciteit de Belastingdienst/Rivierenland verantwoordelijk is.³⁰⁷

In specifieke zin is de *belastinginspecteur* bevoegd om per beschikking te beslissen over onder meer:³⁰⁸

- Het verstrekken van een vergunning aan fiscaal vertegenwoordigers van leveranciers die in het buitenland gevestigd zijn.
- Het geheel of gedeeltelijk inwilligen van een verzoek tot teruggaaf van de energiebelasting.

De inspecteur dient binnen 8 weken na ontvangst van deze verzoeken een beschikking af te geven.³⁰⁹

Tenslotte, zoals hierboven besproken, biedt de wet de *Minister van Financiën* de mogelijkheid om op verschillende punten nadere AMvB's en andere regels vast te stellen.

4.5.5

BROEIKASGASBRON

Hoewel de wet niet naar een specifieke broeikasbron verwijst betreft de regelgeving met name de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂). Bij de invoering van de REB werd al aangegeven "dat het wenselijk is een regulerende energiebelasting in te voeren met het oog op het verminderen van de uitstoot van kooldioxide en het bevorderen van energiebesparing".³¹⁰

4.5.6

DOEL VAN DE REGELING (EMISSIEREDUCTIE / ENERGIEGERELATEERD)

De wet- en regelgeving inzake de energiebelasting is, zoals de naam al aangeeft, voornamelijk energiegerelateerd, hoewel emissiereducties een belangrijk bijgevolg kunnen zijn. De belasting dient zowel tot het bevorderen van hernieuwbare energie als energiebesparing. De belasting is een zogeheten 'regulerende heffing' aangezien het is gericht op het verminderen van milieuonvriendelijk gedrag. De

³⁰⁵ Artikel 59, lid 1, sub a en c van de Wbm.

³⁰⁶ Artikel 3 van het Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003, Stcrt. 2002, 247.

³⁰⁷ Id.

³⁰⁸ Artikel 91, lid 1 van de Wbm.

³⁰⁹ Artikel 91, lid 2 van de Wbm.

³¹⁰ Aanhef, Wet van 13 december 1995 tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting, Stb. 1995, 662.

belasting dient echter – evenals andere belastingen – primair voor het genereren van algemene middelen voor de rijkskas.³¹¹

4.5.7 REGULERINGSINSTRUMENT, MET BESLISSINGSVRIJHEID?

De tarieven voor de energiebelasting worden in de Wbm vastgesteld, maar kunnen wel worden aangepast. Vanwege het fiscale karakter van de regelgeving is er ruime beslissingsvrijheid voor de gereguleerde, mede gezien de verschillende vrijstellingen. De vraag is of deze vrijstellingen er in voldoende mate en in voldoende omvang zijn gezien Nederland heeft gekozen voor een minimalistische implementatie van Richtlijn 2003/96/EG.

4.5.8 HANDHAVING

Algemene bepalingen met betrekking tot de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving worden gegeven in de Algemene wet inzake rijksbelastingen.³¹² Zo zijn er mogelijkheden tot het opleggen van een bestuurlijke boete,³¹³ en indien een strafbaar feit is begaan, strafrechtelijke vervolging.³¹⁴

4.6 EMISSIONS BIJ ENERGIEOPWEKKING UIT BIOMASSA

4.6.1 INLEIDING

Biomassa kan als alternatieve brandstof worden gebruikt, waardoor (broeikasgas)emissies van fossiele brandstoffen kunnen verminderen. Bij de verbranding van biomassa kunnen echter emissies van stoffen plaatsvinden die schadelijk zijn voor het milieu en kunnen tevens nog broeikasgasemissies plaatsvinden (onder meer methaan en distikstofoxide).³¹⁵ Deze emissies worden gereguleerd op Europees niveau middels onder meer Richtlijn 2001/80/EG, en op nationaal niveau door verschillende besluiten, waarbij de toepasselijkheid van de besluiten in belangrijke mate afhankelijk is van de soort biomassa en de gebruikte omzettingstechnologie.

4.6.2 SUPRANATIONALE NORM C.Q. NATIONALE KEUZE?

De Nederlandse regelgeving inzake emissies van biomassa bij energieopwekking geeft onder meer uitvoering aan Richtlijn 2001/80/EG inzake emissies door grote stookinstallaties.³¹⁶ Deze Richtlijn is van toepassing op alle bestaande en nieuwe stookinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van 50 MW of meer,

³¹¹ Zie C.J. Evertz en M.H.N. Hoffer, De 'effectiviteit' van de Nederlandse energiebelasting, Nederlands Tijdschrift voor Energierecht, nr. 5/6 (2009), op p. 266-267.

³¹² Wet van 2 juli 1959, houdende regelen, welke aan een aantal rijksbelastingen gemeen zijn, Stb. 1959, 301.

³¹³ Hoofdstuk VIIIA Algemene wet inzake rijksbelastingen.

³¹⁴ Hoofdstuk IX Algemene wet inzake rijksbelastingen.

³¹⁵ Zie bijvoorbeeld Ministerie van VROM, Protocol 9088 Biomassa, t.b.v. NIR 2009, uitgave april 2009, Emissies uit de verbranding van biomassa: Memo-item CO₂ alsmede CH₄ en N₂O.

³¹⁶ Richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (PbEG L309).

ongeacht de gebruikte brandstof.³¹⁷ De Richtlijn is gericht op het verminderen van emissies van zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x) en fijnstof, en bevat emissiegrenswaarden voor deze stoffen voor nieuwe installaties.³¹⁸ Voor bestaande installaties dienen lidstaten maatregelen te nemen om emissies geleidelijk te verminderen.³¹⁹

De Richtlijn definieert biomassa als volgt: “producten die geheel of gedeeltelijk bestaan uit plantaardig landbouw- of bosbouwmateriaal dat gebruikt kan worden als brandstof om de energetische inhoud ervan te benutten, alsmede de volgende als brandstof gebruikte afvalstoffen:

- a. plantaardig afval uit land- en bosbouw;
- b. plantaardige afval van de levensmiddelenindustrie, indien de opgewekte warmte wordt teruggewonnen;
- c. vezelachtig afval afkomstig van de productie van ruwe pulp en van de productie van papier uit pulp; indien het op de plaats van productie wordt meeverbrand en de opgewekte warmte wordt teruggewonnen.
- d. kurkafval;
- e. houtafval, met uitzondering van houtafval dat ten gevolge van een behandeling met houtbeschermingsmiddelen of door het aanbrengen van een beschermingslaag gehalogeneerde organische verbindingen dan wel zware metalen kan bevatten, wat in het bijzonder het geval is voor houtafval afkomstig van bouw- en sloopafval”.³²⁰

4.6.3

INBEDDING IN NEDERLANDSE MILIEUWETGEVING

De relevante wetgeving voor de emissies die vrijkomen bij de energieopwekking uit biomassa zal in de eerste plaats afhangen van de vraag of de biomassa kan worden aangemerkt als afvalstof in de zin van artikel 1 lid 1 Wm. Indien dit het geval is, is het Besluit verbranden afvalstoffen (Bva) van toepassing. Indien dit niet het geval is, kunnen het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A (Bees A) of het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer B (Bees B) van toepassing zijn. Deze verschillende regelingen worden hieronder beknopt besproken.

Besluit verbranden afvalstoffen (Bva)³²¹

Het Bva is in beginsel van toepassing indien er sprake is van afvalstoffen in de zin van artikel 1 lid 1 Wm. Als dit het geval is, bepaalt het Landelijk Afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP) of energiewinning voor de bepaalde soort biomassa al dan niet is toegestaan. Er zijn echter twee uitzonderingen op het toepassingsgebied van het Bva. De eerste uitzondering betreft plantaardige afvalstromen die op de zogeheten ‘witte lijst’ zijn geplaatst. Deze lijst wordt bijgehouden door Infomil, en geeft een uitwerking van de definitie van ‘biomassa’ van Richtlijn 2001/80/EG en aan de

³¹⁷ Artikel 1 van Richtlijn 2001/80/EG.

³¹⁸ Artikel 4 van Richtlijn 2001/80/EG.

³¹⁹ Artikel 3 van Richtlijn 2001/80/EG.

³²⁰ Artikel 2, lid 11 van Richtlijn 2001/80/EG.

³²¹ Besluit van 2 maart 2004, houdende implementatie van Richtlijn nr. 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (PbEG L 332) (Besluit verbranden afvalstoffen), Stb. 2004, 97.

uitzonderingsbepaling van het Bva.³²² De wettelijke status van de lijst is echter onduidelijk.

De volgende 5 categorieën worden daarbij onderscheiden door het Bva:

- plantaardige afvalstoffen die ontstaan zijn bij de uitoefening van land- of bosbouw;
- plantaardige afvalstoffen uit de levensmiddelenindustrie;
- plantaardige afvalstoffen die ontstaan zijn bij de vervaardiging van ruwe pulp of de vervaardiging van papier uit pulp;
- houtafval dat niet als gevolg van een behandeling met houtbeschermingsmiddelen of aanbrenging van een beschermingslaag gehalogeneerde organische verbindingen dan wel zware metalen kan bevatten;
- afvalstoffen bestaande uit kurk.³²³

Plaatsing op de lijst heeft geen gevolgen voor de bepaling of een biomassastroom een 'afvalstof' is in de zin van de Wm.

De tweede uitzondering wordt gemaakt voor biomassa die is omgezet door middel van een vergistingsproces.

Het Bva kan echter niettemin van toepassing zijn indien sprake is van verbranding van dierlijke bijproducten in de zin van Verordening 1774/2002.³²⁴ Tevens kan het Bva van toepassing zijn in het geval van verbranding van producten die bij een thermische behandeling (d.w.z. pyrolyse, vergassing en plasmaprocessen³²⁵) van afvalstoffen zijn ontstaan.

Naast de 'witte lijst' houdt Infomil tevens een 'gele lijst' bij waarop wordt bijgehouden welke biomassa stromen hoe dan ook onder het toepassingsbereik van het Bva vallen.³²⁶ Hieronder vallen afvalstoffen die geheel of gedeeltelijk bestaan uit dierlijke producten, houtmengsels waarin geleverd of geïmpregneerd hout aanwezig kan zijn, zuiveringsslib en GFT-afval.³²⁷

Het Bva bevat onder meer een verbod om buiten een inrichting een verbrandingsinstallatie in werking te hebben;³²⁸ regels voor degene die een inrichting drijft waarbinnen zich een verbrandingsinstallatie bevindt;³²⁹ regels met betrekking tot hetgeen moet worden opgenomen in de Wm-vergunning;³³⁰ en

³²² Artikel 2, lid 11 van Richtlijn 2001/80/EG; Artikel 2 sub a, 1-5 van het Bva.

³²³ Artikel 2, sub a, 1-5 van het Bva.

³²⁴ Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (PbEU L273).

³²⁵ Artikel 1, lid 2 van het Bva.

³²⁶ De witte en gele lijsten zijn voorgesteld in de Circulaire 'Emissiebeleid voor energiewinning uit biomassa en afval' van 1 april 2002.

³²⁷ Zie <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaatlucht/stookinstallaties/bva/witte-en-gele-lijst/gele-lijst/>.

³²⁸ Artikel 4 van het Bva.

³²⁹ Artikel 5 van het Bva.

³³⁰ Artikel 8 en 9 van het Bva.

regels die het bevoegd gezag de mogelijkheid bieden om nadere eisen te stellen of af te wijken van de in het Bva opgenomen voorschriften.³³¹

Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A (Bees A)³³²

Indien het Bva niet van toepassing op de biomassa-stroom, kan het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A (Bees A) van toepassing zijn. Dit is het geval indien er ten eerste sprake is van een Bees A inrichting.³³³ Ten tweede dient er sprake te zijn van een Bees A stookinstallatie.³³⁴ Verschillende stookinstallaties, waaronder drogers, cokesovens en stookinstallaties met een thermisch vermogen van 0,9 MW of minder, zijn uitgezonderd van het Bees A.

Het Bees A stelt emissie-eisen voor SO₂, NO_x en stof voor zowel nieuwe als bestaande stookinstallaties in grote inrichtingen (bv. elektriciteitscentrales, raffinaderijen en grote chemische bedrijven) en geeft daarbij uitvoering aan Richtlijn 2001/80/EG.

Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer B (Bees B)³³⁵

Indien een inrichting niet kan worden aangemerkt als een Bees A inrichting kan het in beginsel worden aangemerkt als een Bees B inrichting, met uitzondering van inrichtingen waar installaties voor de verbranding van afval opgesteld staan.³³⁶ Als er sprake is van een Bees B inrichting, moet ook bekeken worden of er sprake is van een Bees B installatie. De reikwijdte van het Bees B met betrekking tot biomassa is beperkt, aangezien het in beginsel slechts gericht is op fossiele brandstoffen, met uitzondering van bepaalde biogassen.³³⁷

Het Bees B stelt emissie-eisen voor NO_x (voor kolen tevens eisen voor SO₂ en stof). Tevens bevat het regels inzake het uitvoeren van metingen om te beoordelen of aan de emissie-eisen is voldaan.³³⁸

Het Bees B is per 1 januari 2010 vervangen door het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties (Bems).³³⁹ De reikwijdte van het Bems zal groter zijn dan die van het Bees B, en zal onder meer specifieke emissie-eisen voor SO₂, NO_x en stof bevatten voor installaties die niet onder het Bees A en het Bva vallen. Het Bems zal rechtstreeks werken, zodat de regels dus niet in een Wm-vergunning dienen te worden opgenomen.³⁴⁰

Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR)

³³¹ Artikel 6 en 10 van het Bva.

³³² Besluit van 10 april 1987, houdende emissie-eisen stookinstallaties Wet inzake de luchtverontreiniging, Stb. 1998, 167.

³³³ Artikel 1, sub b van het Bees A.

³³⁴ Artikel 2 van het Bees A.

³³⁵ Besluit van 1 mei 1990, houdende emissie-eisen voor stookinstallaties, Stb. 1990, 197.

³³⁶ Artikel 1, lid 1, sub m en Artikel 2 lid 2 sub h van het Bees B.

³³⁷ Artikel 2 van het Bees B.

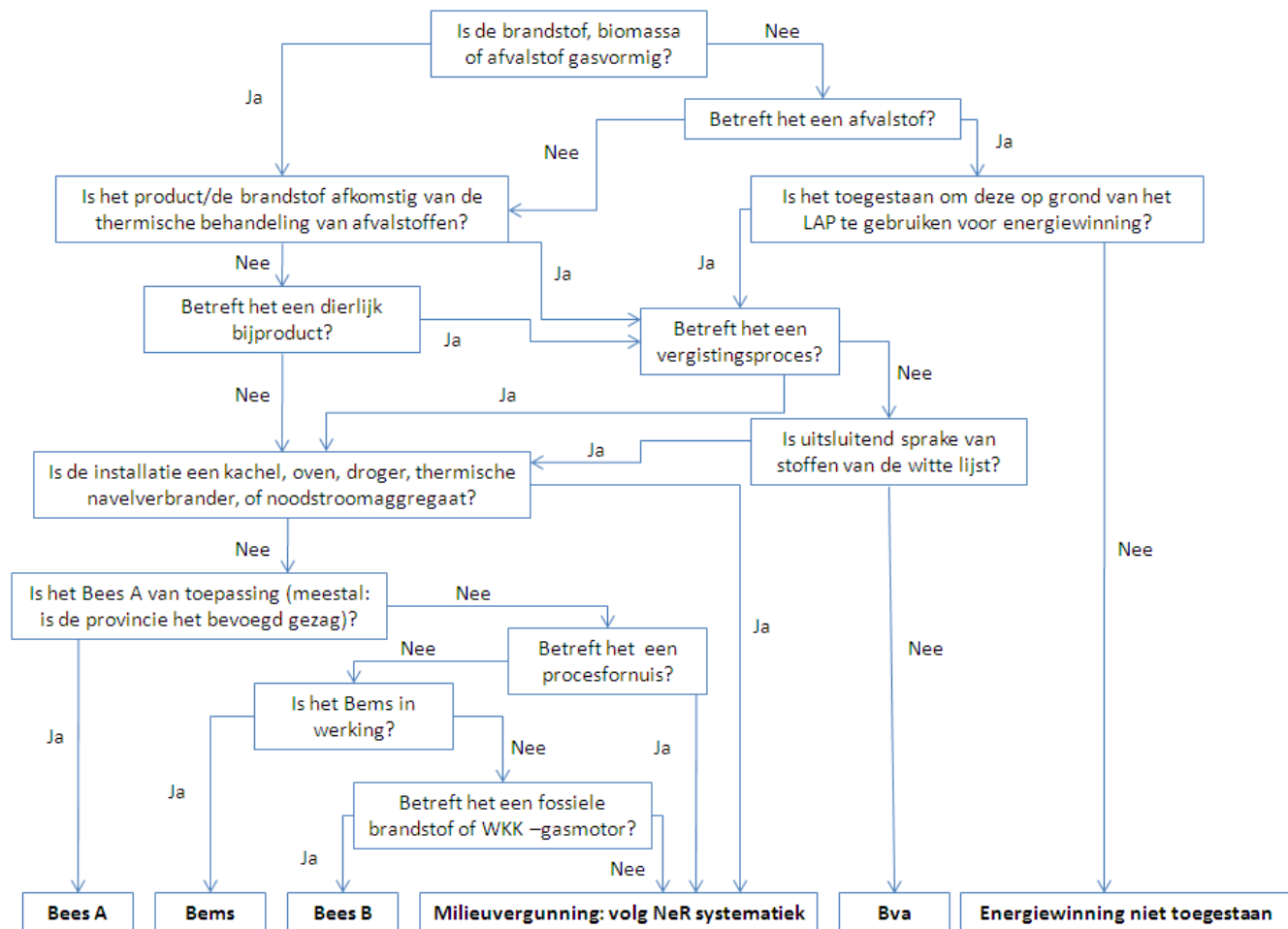
³³⁸ Artikel 1, lid 1, sub m van het Bees B.

³³⁹ Besluit van 7 december 2009, houdende nieuwe regels voor de emissie van middelgrote stookinstallaties (Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties milieubeheer), Stb. 2009, 547.

³⁴⁰ Het Bems vindt zijn grondslag in Artikelen. 8.40, 8.41 en 8.42 Wm.

Het is mogelijk dat noch het Bva noch het Bees A of B van toepassing zijn op emissies van biomassa, maar dat een bedrijf toch vergunningplichtig is (bv. omdat een IPPC-installatie aanwezig is). In deze gevallen wordt de systematiek voor de eisen die gesteld moeten worden bij de vergunningverlening aangegeven door de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR).³⁴¹

De NeR stelt algemene en specifieke emissieconcentratie-eisen die overeenkomen met de stand van de techniek van emissiebeperking.



FIGUUR 1. OVERZICHT VAN WETGEVEND KADER VOOR EMISSIES NAAR LUCHT VAN BRANDSTOF, BIOMASSA EN AFVAL (BRON: INFOMIL).

Figuur 1 geeft een samenvattend overzicht van het complexe wetgevingskader voor emissies van biomassa en geeft een indicatie van de toepasselijke regelgeving.

³⁴¹ Infomil, Nederlandse emissierichtlijn lucht, juni 2008. Zie <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ klimaat- lucht/ner/ner-in-pdf/>.

4.6.4

BEVOEGD BESTUURSORGAAN

Het antwoord op de vraag wie het bevoegd gezag is, hangt af van de biomassaastroom en de grootte van de installatie. Voor het Bva en Bees A is de *provincie* (GS) in de regel het bevoegde gezag bij de vergunningverlening. Voor het Bees B (en in de toekomst het Bems) is dit in de regel de *gemeente* (college van B & W).³⁴²

4.6.5

BROEIKASGASBRON

De wetgeving heeft niet betrekking op een specifieke broeikasgasbron, maar doordat er een alternatief wordt gefaciliteerd voor fossiele energie zal een reductie van CO₂ kunnen plaatsvinden op het moment van verbranding, hoewel daarbij gekeken moet worden wat de precieze CO₂-emissies zijn bij de productie en het transport van biomassa. Voorts dient biomassa kritisch te worden gezien vanuit andere milieuperspectieven, zoals biodiversiteit, negatieve effecten ten gevolge van gewasbeschermingsmiddelen, en de uitstoot van stoffen bij verbranding.³⁴³

4.6.6

DOEL VAN DE REGELING (EMISSIEREDUCTIE / ENERGIEGERELATEERD)

Het doel van de wetgeving inzake emissies bij de energieopwekking uit biomassa is emissiereductie. Het betreft hier echter niet emissiereducties van broeikasgassen, maar emissies van andere stoffen die vrij kunnen komen bij het verbranden van biomassa, waaronder met name zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x) en (fijn)stof.

4.6.7

REGULERINGSINSTRUMENT, MET BESLISSINGSVRIJHEID?

Het staat installaties in beginsel vrij om energie op te wekken met gebruik van biomassa. Doch indien voor biomassa wordt gekozen dienen de genoemde eisen met betrekking tot luchtkwaliteit in acht te worden genomen.

4.6.8

HANDHAVING

Voor de handhaving van het Bva en het Bees A en B kan gebruik gemaakt worden van het instrumentarium van hoofdstuk 18 van de Wm.

³⁴² Artikel 3.1 van het Besluit van 5 januari 1993, houdende uitvoering van de hoofdstukken 1 en 8 van de Wet milieubeheer en hoofdstuk V van de Wet geluidhinder (Inrichtingen- en vergunningenbesluit Milieubeheer), Stb. 1993, 50.

³⁴³ Er is veel aandacht geweest voor de duurzaamheid rondom biomassa. In 2009 is de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (ook wel bekend als de Commissie Corbey) ingesteld om te adviseren over onder meer duurzaamheidscriteria voor biomassa. Zie Besluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 25 juni 2009, nr. IZ/2009043467, houdende instelling en bezoldiging van de Commissie duurzaamheidsvraagstukken biomassa (Instellingsbesluit Commissie duurzaamheidsvraagstukken biomassa), Stcrt. 2009, 117. Adviezen van de Commissie Corbey en andere documenten zijn te vinden op <http://www.corbey.nl>.

4.7

BIOBRANDSTOFFEN

4.7.1

INLEIDING

Naast het verduurzamen van de energieproductie, inclusief de elektriciteitsproductie, door middel van het bevorderen van hernieuwbare energiebronnen, is een belangrijke reeks maatregelen gericht op het bevorderen van hernieuwbare energiebronnen in het verkeer. Met 'biobrandstoffen' wordt een groep hernieuwbare brandstoffen aangeduid die als alternatief gebruikt kunnen worden voor fossiele brandstoffen zoals olie. Hoewel biobrandstoffen worden geproduceerd met hernieuwbare bronnen zijn niet alle biobrandstoffen even duurzaam. Zo is er veel te doen geweest over de mogelijke effecten van biomassaproductie op wereldwijde voedselprijzen en lokale biodiversiteit. Om deze reden is er veel aandacht voor het vaststellen van duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen.

4.7.2

SUPRANATIONALE NORM C.Q. NATIONALE KEUZE?

De Nederlandse regelgeving inzake biobrandstoffen is sterk beïnvloed door Europese wetgeving, met name Richtlijn 2003/30/EG.³⁴⁴ De Richtlijn heeft tot doel in elke lidstaat het gebruik van biobrandstoffen of andere brandstoffen afkomstig van hernieuwbare energiebronnen als vervanging van dieselolie of benzine te bevorderen.³⁴⁵ Daarmee moet niet alleen een bijdrage worden geleverd aan de doelstellingen op het gebied van broeikasgasemissiereducties, maar ook aan een milieuvriendelijke voorzieningszekerheid en de bevordering van hernieuwbare energiebronnen.

De lidstaten dienen nationale indicatieve streefcijfers vast te stellen voor het aandeel biobrandstoffen dat op hun markten wordt aangeboden en dienen er voor te zorgen dat deze streefcijfers worden gerealiseerd.³⁴⁶ Als referentiewaarde voor deze streefcijfers geeft de Richtlijn de volgende fasering (berekend op basis van de energie-inhoud van de totale aangeboden hoeveelheid benzine en dieselolie): 2% in 31 december 2005; en 5,75% in december 2010. Zo nodig moeten de lidstaten maatregelen treffen om te zorgen dat voertuigen die diesel met meer dan 5% biobrandstoffen gebruiken aan de geldende emissienormen voldoen.³⁴⁷ De lidstaten dienen bij hun maatregelen rekening te houden met de volledige klimaat- en milieubalans van de verschillende soorten biobrandstoffen en kunnen prioriteit geven aan biobrandstoffen met een zeer goede, kosteneffectieve milieubalans.³⁴⁸ Het publiek moet van de beschikbaarheid van biobrandstoffen op de hoogte worden gebracht. Benzine en diesel waarin meer dan 5% biobrandstoffen is bijgemengd moet op de verkooppunten van een apart kenmerk zijn voorzien.³⁴⁹

³⁴⁴ Richtlijn 2003/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer (PbEU L123).

³⁴⁵ Artikel 1 van Richtlijn 2003/30/EG.

³⁴⁶ Artikel 3, lid 1 van Richtlijn 2003/30/EG.

³⁴⁷ Artikel 3, lid 3 van Richtlijn 2003/30/EG.

³⁴⁸ Artikel 3, lid 4 van Richtlijn 2003/30/EG.

³⁴⁹ Artikel 3, lid 5 van Richtlijn 2003/30/EG.

In 2009 werd daarnaast Richtlijn 2009/28/EG bekendgemaakt (zie paragraaf 1 en 2). Deze Richtlijn bevat naast bepalingen ter bevordering van het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de elektriciteitsproductie ook bepalingen inzake biobrandstoffen. Zo introduceert de Richtlijn duurzaamheidscriteria, waaraan biobrandstoffen dienen te voldoen. Wetgeving ter implementatie van Richtlijn 2009/28/EG is op het moment van schrijven nog in voorbereiding.

4.7.3

INBEDDING IN NEDERLANDSE MILIEUWETGEVING

De belangrijkste regelgeving inzake biobrandstoffen op nationaal niveau is het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007,³⁵⁰ dat is gebaseerd op de Wm.³⁵¹ Het besluit verwijst naar de definitie van biobrandstoffen in Richtlijn 2003/30/EG.³⁵² Het besluit bepaalt het aandeel van biobrandstoffen (momenteel: 3,75%) dat minimaal geleverd dient te worden en geeft aan hoe dit percentage berekend kan worden.³⁵³ Om de levering van biobrandstoffen aan te kunnen tonen, zijn bepalingen opgenomen betreffende een biobrandstoffenbalans. De balans dient per accijnsgoederenplaats opgesteld te worden door de vergunninghouder.³⁵⁴ Nadere regels voor de biobrandstoffenbalans zijn gegeven in de Regeling administratie biobrandstoffen wegverkeer.³⁵⁵

Het besluit is in 2009 gewijzigd, waarbij de streefcijfers voor biobrandstoffen zijn verlaagd, waardoor het streefcijfer van 5,75% in 2010 van de Richtlijn wordt losgelaten. Als redenen hiervoor zijn aangevoerd de discussies over de duurzaamheid van biobrandstoffen, alsmede de Europese ontwikkelingen (Richtlijn 2009/28/EG) waren op dat moment nog in voorbereiding.³⁵⁶

In 2009 is het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 tevens gewijzigd om een wettelijke voorkeur te geven aan “betere” biobrandstoffen.³⁵⁷ Hiermee is versneld uitvoering gegeven aan artikel 21, tweede lid van Richtlijn 2009/28/EG, waarin aangegeven wordt dat de bijdrage van bepaalde biobrandstoffen (op basis van afval, residuen, non-food cellulosemateriaal en lignocellulosisch materiaal) dubbel meetellen. Nadere regels ter uitvoering van de wijziging zijn nog in voorbereiding.³⁵⁸

³⁵⁰ Besluit van 20 oktober 2006, houdende regels met betrekking tot het gebruik van biobrandstoffen in het wegverkeer (Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007), Stb. 2006, 542.

³⁵¹ Artikel 1.1, lid 11 en Artikel 9.1.1.2 van de Wm.

³⁵² Artikel 1, sub a van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007.

³⁵³ Artikel 2, lid 1 en 4 van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007.

³⁵⁴ Artikel 3 van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007.

³⁵⁵ Regeling van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 1 december 2006, nr. DGM/SB2006335282, houdende regels ten aanzien van de administratie van biobrandstoffen (Regeling administratie biobrandstoffen wegverkeer), Stcrt. 2006, 243.

³⁵⁶ Besluit van 6 mei 2009 tot wijziging van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 (verlaging percentages toe te voegen biobrandstoffen), Stb. 2009, 211.

³⁵⁷ Besluit van 8 oktober 2009 tot wijziging van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007 (zwaardere weging betere biobrandstoffen), Stb. 2009, 416.

³⁵⁸ Concept Regeling houdende uitvoering van de zwaardere weging van betere biobrandstoffen (Regeling dubbeltelling betere biobrandstoffen), bijlage bij Tweede Kamer 31 209, nr. 98.

4.7.4 BEVOEGD BESTUURSORGAAN

De Minister van VROM is bevoegd om onder meer nadere regels op te stellen met betrekking tot de administratie, en om duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen vast te stellen.³⁵⁹

4.7.5 BROEIKASGASBRON

Hoewel de regelgeving inzake biobrandstoffen niet expliciet op een bepaalde broeikasgasbron is gericht, wordt in de Nota van Toelichting de bijdrage van biobrandstoffen aan de vermindering van de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂) vermeld.³⁶⁰

4.7.6 DOEL VAN DE REGELING (EMISSIEREDUCTIE / ENERGIEGERELATEERD)

De Nota van Toelichting bij het besluit noemt drie achterliggende doelstellingen voor de regelgeving inzake biobrandstoffen: 1) emissiereducties in het wegverkeer; 2) verbetering van de voorzieningszekerheid; en 3) steun aan de landbouwsector.³⁶¹

4.7.7 REGULERINGSINSTRUMENT, MET BESLISSINGSVRIJHEID?

De regelgeving stelt specifieke eisen met betrekking tot het aandeel van biobrandstoffen. Het feit dat de streefcijfers in 2009 zijn verlaagd geeft wel aan dat er enige flexibiliteit is met betrekking tot het vaststellen van deze cijfers.

4.7.8 HANDHAVING

Bij het intrekken van de Wet milieugevaarlijke stoffen is het Besluit gebaseerd op de Wm. De Minister van VROM is dus aangewezen voor het toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving³⁶² en heeft de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang of een last onder dwangsom.³⁶³ Bij de invoering van het Besluit is bepaald dat de VROM-inspectie verantwoordelijk is voor handhaving van de biobrandstoffenverplichting.³⁶⁴ De handhaving geschiedt in samenwerking met de Belastingdienst, die verantwoordelijk is voor de handhaving van de Wet op de accijns. Overtreding van de voorschriften van het besluit vormen een economisch delict en kunnen als zodanig bestraft worden.³⁶⁵

4.8 AFRONDING EN CONCLUSIE

Het voorgaande leidt tot de volgende concluderende opmerkingen:

- De regelgeving inzake hernieuwbare energie is vaak gebaseerd op een reeks aan overwegingen, waarbij vermindering van broeikasgasemissies een indirect doel vormt. De meeste regelgeving heeft impliciet betrekking op CO₂, door het bevorderen van alternatieven voor fossiele brandstoffen. Hoewel veel regelgeving mede is geïnspireerd door het behalen van Europese doelstellingen

³⁵⁹ Artikel 4 van het Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007.

³⁶⁰ Nota van Toelichting Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007, p. 5.

³⁶¹ Id.

³⁶² Artikel 18.2b, lid 1 van de Wm.

³⁶³ Artikel 18.7 van de Wm j° Artikel 5:32 van de Awb.

³⁶⁴ Nota van Toelichting Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007, p. 7.

³⁶⁵ Id., op p. 8.

met betrekking tot het aandeel hernieuwbare energie, en een gedeelte van de regelgeving strekt tot implementatie van Richtlijnen (bijvoorbeeld het systeem van garanties van oorsprong en de biobrandstoffenverplichting), zijn belangrijke prikkels voor het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie gebaseerd op regelgeving van Nederlandse oorsprong, zoals de stimuleringsregeling duurzame energieproductie, de energie-investeringsaftrek en de energiebelasting.

- Voorts is gebleken dat de regelgeving verspreid is over diverse wetten, elk hun eigen systematiek en instrumentenkeuze kennende. Dit maakt dat de regelgeving die de toepassing van hernieuwbare energie beoogt te stimuleren niet makkelijk te doorgronden is. Het effect van de verschillende regelingen zal mede afhangen van het toepassingsgebied van andere regelingen. Zo zal het effect van de energiebelasting voor grote energie-intensieve bedrijven die ook onder het emissiehandelsysteem vallen nihil zijn.³⁶⁶ Tevens is er een samenhang tussen de regeling inzake garanties van oorsprong en de regelgeving inzake subsidies voor hernieuwbare energie, waarbij de eerste regeling noodzakelijk is om te bewijzen dat aanvragers daadwerkelijk elektriciteit opwekken met behulp van hernieuwbare energiebronnen.

Bij de tenuitvoerlegging van de verschillende regelingen valt op dat in veel gevallen taken zijn overgelaten aan uitvoerende instanties (o.a. SenterNovem, Infomil, Belastingdienst). Hoewel deze instanties gelinkt zijn aan verschillende ministeries, is de wettelijke structuur betreffende het uitvoeringsmandaat niet altijd even duidelijk.

Tot slot is van belang dat enkele belangrijke onderwerpen niet aan de orde zijn gekomen. Dit zijn:

1. De wetgeving terzake het gebruik van het elektriciteitsnet, en de voorrang die in deze aan hernieuwbare energie kan of moet worden gegeven.
2. De wetgeving die het mogelijk moet maken om hernieuwbare energieprojecten op te richten, zoals windmolenparken op land of op zee. De aanhangige Crisis- en herstelwet is bijvoorbeeld deels aan deze problematiek gewijd.³⁶⁷
3. Voorts kunnen hernieuwbare energieprojecten tot hinder of milieuschade leiden. Te denken valt aan mogelijke conflicten tussen windturbines en natuurbescherming, en aan de geluidshinder door windturbines waarvoor het Activiteitenbesluit op grond van de Wm relevant is.
4. De wetgeving ter stimulering van onderzoek naar en ontwikkeling van hernieuwbare energietechnologie.

Voor een volledig begrip van de voor hernieuwbare energie relevante wetgeving zal derhalve ook naar dergelijke wetten gekeken moeten worden.

³⁶⁶ CE Delft, Fiscale vergroening. Effecten en beoordeling van opties ten behoeve van het Belastingplan 2009 (Delft, 2009), p. 129. Overigens kan het emissiehandelsysteem ook indirect effecten hebben op regelgeving inzake hernieuwbare energie. Zo zal de CO₂ prijs in de regel een effect hebben op de elektriciteitsprijs, welke weer van invloed is op de hoogte van het subsidiebedrag onder het Besluit SDE.

³⁶⁷ Zie Tweede Kamer 2009-2010, 32 217, nr. 2.

HOOFDSTUK

5

Energiebesparing en energie-efficiëntie

5.1

INLEIDING

In beginsel kan het verbeteren van de energie-efficiëntie en het bevorderen van energiebesparing zowel milieuvoordelen als financiële voordelen opleveren, aangezien minder energie verbruikt wordt. Op Europees niveau wordt een belangrijk kader gevormd door de Richtlijn betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten.³⁶⁸ Deze Richtlijn geeft aan dat lidstaten een algemene nationale indicatieve energiebesparingsstreefwaarde van 9 % vast dienen te stellen in de periode van 2008-2017.³⁶⁹ Het Nederlandse beleidsdoel in dit verband is om de jaarlijkse verbetering van de energie-efficiëntie te verdubbelen van 1 naar 2 procent.³⁷⁰

In beginsel kan een reeks aan beleidsinstrumenten worden gebruikt om energie in verschillende sectoren te besparen en de energie-efficiëntie van producten te bevorderen. Dit hoofdstuk bespreekt verschillende instrumenten aan de hand van de geldende regelingen. In paragrafen 2 en 3 zal de regelgeving inzake het verbeteren van de energie-efficiëntie van verschillende producten worden besproken, met aandacht voor ecologisch ontwerp van energieverbruikende producten (paragraaf 2), en energielabels (paragraaf 3). Van dit laatste instrument is ook gebruik gemaakt met betrekking tot het energieverbruik van personenauto's. Deze regelgeving zal in paragraaf 4 behandeld worden. Paragraaf 5 zal vervolgens de Nederlandse wetgeving inzake energiebesparing in de bouw bespreken. Paragraaf 6 zal zich richten op de regelgeving inzake warmtekrachtkoppeling. Paragraaf 7, tenslotte, trekt conclusies inzake de wet- en regelgeving op het gebied van energiebesparing en energie-efficiëntie.

³⁶⁸ Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van Richtlijn 93/76/EEG van de Raad (PbEU L114).

³⁶⁹ Artikel 4 van Richtlijn 2006/32/EG.

³⁷⁰ Minister van VROM tezamen met 4 andere ministers en 2 staatsecretarissen, Nieuwe Energie voor het Klimaat. Werkprogramma Schoon en Zuinig (september 2007), p. 8. Daarbij wordt opgemerkt: "Om de Nederlandse energievoorziening tot de meest efficiënte van Europa te laten behoren, worden de besparingsinspanningen gericht op het energetische verbruik van energie en niet op het olie- en gasverbruik voor de productie van bijvoorbeeld kunstmest en plastics. Op dat laatste kan namelijk vrijwel niet bespaard worden".

Een aantal onderwerpen zal niet worden besproken in dit hoofdstuk. Zo zal dit hoofdstuk zich niet richten op de implementatie van Richtlijn 2006/32/EG. Een wetsvoorstel ter implementatie van deze en andere Richtlijnen staat nog ter discussie. Hoewel dit wetsvoorstel niet het indicatieve streefcijfer van de Richtlijn vastlegt, zal het aannemen van het voorstel de wetgevingstructuur inzake energiebesparing en energie-efficiëntie veranderen.³⁷¹ Het is echter nog te vroeg om in dit onderzoek hierop vooruit te spelen. Ook zal dit hoofdstuk niet diep ingaan op de mitigatie van CO₂ uitstoot door personenauto's. Momenteel is het belangrijkste instrument ter vermindering van de CO₂ uitstoot van personenauto's de CO₂ belasting personenauto's en motorrijwielen, ook wel bekend als de 'slurptaks'. Tussen 2010 en 2013 wordt de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen geleidelijk omgebouwd van een heffing op basis van catalogusprijs naar een heffing op basis van absolute CO₂ uitstoot, onder andere om het beginsel van 'de vervuiler betaalt' tot uitvoering te brengen.³⁷² Het mogelijke voortbestaan en de vormgeving van de belasting op personenauto's en motorrijwielen zal in belangrijke mate afhangen van toekomstige ontwikkelingen, waaronder het al dan niet invoeren van de 'kilometerheffing'.³⁷³

5.2

ECOLOGISCH ONTWERP VAN ENERGIEVERBRUIKENDE PRODUCTEN

5.2.1

INLEIDING

Aan het Nederlandse beleid op het gebied van energiebesparing en energie-efficiëntie wordt in de eerste plaats uitvoering gegeven door middel van regelgeving inzake energieverbruikende apparaten. Deze regelgeving is in belangrijke mate gebaseerd op de Wet energiebesparing toestellen,³⁷⁴ maar heeft sinds de implementatie van Richtlijn 2005/32/EG inzake ecologisch ontwerp van energieverbruikende producten (hierna: Richtlijn ecodesign)³⁷⁵ ook een basis in de Wm. De wetgeving stelt eisen met betrekking tot het energiegebruik van verschillende producten.

³⁷¹ Zie MvT, Regels omtrent energie-efficiëntie (Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie), TK 2007-2008, 31 320, nr. 3.

³⁷² Zie MvT, Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2010), TK 2008-2009, 32 128, nr. 3, p. 15.

³⁷³ Zie MvT, Regels voor het in rekening brengen van een gebruiksfhankelijke prijs voor het rijden met een motorrijtuig, Tweede Kamer 2009-2010, 32 216, nr. 3, p. 4.

³⁷⁴ Wet van 5 februari 1986, houdende regels ten aanzien van toestellen en installaties in het belang van de energiebesparing (Wet energiebesparing toestellen), Stb. 1986, 59.

³⁷⁵ Richtlijn 2005/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2005 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten en tot wijziging van Richtlijn 92/42/EEG van de Raad en de Richtlijnen 96/57/EG en 2000/55/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L191). De Richtlijn is gewijzigd door Richtlijn 2008/28/EG en herzien door Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegeërelateerde producten (herschikking) (PbEU L285).

5.2.2

SUPRANATIONALE NORM C.Q. NATIONALE KEUZE?

De wetgeving inzake normen voor energieverbruikende producten is sterk beïnvloed door Europese wetgeving.

Richtlijn 2005/32/EG geeft regels omtrent het in de handel brengen en in gebruik nemen van energieverbruikende producten teneinde de energie-efficiëntie van deze producten te verhogen.³⁷⁶ De Richtlijn bepaalt dat uitvoeringsmaatregelen dienen te worden genomen voor een product dat valt onder de definitie van een energieverbruikend product en daarnaast voldoet aan een drietal criteria: 1) het product moet een significant (> 200 000) omzet- en handelsvolume hebben; 2) deze producten moeten een significant milieueffect hebben; en 3) er moeten mogelijkheden zijn om de milieueffecten te verbeteren zonder dat daar buitensporige kosten tegenover staan.³⁷⁷ De Richtlijn ecodesign wijzigt drie andere Richtlijnen met bepalingen inzake het energiegebruik van verschillende producten. De wijziging is er op gericht om de Richtlijnen voortaan als uitvoeringsmaatregelen van Richtlijn 2005/32/EG te laten functioneren.

Lidstaten wordt opgedragen om er voor te zorgen dat producten alleen op de markt worden gebracht indien ze in overeenstemming zijn met de specifieke uitvoeringsmaatregelen en daarnaast zijn voorzien van een CE-markering.³⁷⁸ Tevens dienen de lidstaten instanties die verantwoordelijk zijn voor het markttoezicht in te stellen.³⁷⁹ De Richtlijn geeft vervolgens de eisen weer met betrekking tot de CE-markering en de verklaring van overeenstemming met de uitvoeringsmaatregel die dient te worden afgegeven,³⁸⁰ en bepaalt dat producten met een CE-markering in beginsel in overeenstemming met de uitvoeringsmaatregel moeten worden geacht.³⁸¹ Voor het geval een product niet aan de eisen van de uitvoeringsmaatregel voldoet, geeft de Richtlijn de procedure aan die lidstaten dienen te volgen.³⁸² Voor niet alle producten zal een uitvoeringsmaatregel nodig zijn: voor sommige producten is het mogelijk dat zelfregulering door de fabrikanten voldoende wordt geacht.³⁸³

De eerste Richtlijn die door Richtlijn 2005/32/EG is gewijzigd is *Richtlijn 92/42/EEG*. Deze Richtlijn geeft minimumnormen voor de energie-efficiëntie van nieuwe centrale-verwarmingsketels. Voor alle cv-ketels met een nominaal vermogen van niet minder dan 4 kW en niet meer dan 400 kW geeft de Richtlijn een gedetailleerde efficiëntie-regeling. De Richtlijn bevat de eisen met betrekking tot geharmoniseerde productienormen en de weergave van de CE-markering op alle ketels die in de handel gebracht worden. Ook *Richtlijn 96/57/EG* is door de Richtlijn ecodesign gewijzigd.

³⁷⁶ Artikel 1, lid 2 van Richtlijn 2009/125/EG.

³⁷⁷ Artikel 15 van Richtlijn 2009/125/EG.

³⁷⁸ Artikel 3, lid 1 van Richtlijn 2009/125/EG.

³⁷⁹ Artikel 3, lid 2 van Richtlijn 2009/125/EG.

³⁸⁰ Artikel 5 van Richtlijn 2009/125/EG.

³⁸¹ Artikel 9 van Richtlijn 2009/125/EG.

³⁸² Artikel 7 van Richtlijn 2009/125/EG.

³⁸³ Artikel 17 van Richtlijn 2009/125/EG.

Deze Richtlijn geeft de maximumnormen voor het energieverbruik van huishoudelijke koelkasten, bewaarruimten voor bevroren levensmiddelen, diepvriezers en combinaties daarvan, welke op het elektriciteitsnet worden aangesloten, ingedeeld naar grootte en categorie. Tenslotte wijzigt de Richtlijn ecodesign de *Richtlijn 2000/55/EG*. Deze stelt maximum-normen vast voor het elektriciteitsverbruik van voorschakelapparaten voor fluorescentielampen. De normen zijn afhankelijk van de categorie van het schakelapparaat en het vermogen van de lamp. De meeste aspecten van de Richtlijn zijn vergelijkbaar met die van Richtlijnen 92/42 en 96/57.

De eerste uitvoeringsmaatregel die door de Commissie (via de comitologieprocedure) is vastgesteld op grond van de Richtlijn ecodesign is Verordening 1275/2008/EG inzake de stand-by en uitstand van elektrische en elektronische huishoud- en kantoorapparatuur,³⁸⁴ welke is gevolgd door Verordeningen inzake eenvoudige set-top boxes,³⁸⁵ niet-gerichte lampen voor huishoudelijk gebruik (met de uitfasering van de klassieke gloeilamp),³⁸⁶ fluorescentielampen zonder ingebouwd voorschakelapparaat, hogedrukgasontladingslampen en voorschakelapparaten en armaturen,³⁸⁷ en externe stroomvoorzieningen.³⁸⁸

5.2.3

INBEDDING IN NEDERLANDSE MILIEUWETGEVING

De Wm is in beginsel van toepassing op alle energieverbruikende producten. De Nederlandse overheid heeft er voor gekozen om de Richtlijn ecodesign te implementeren via de Wm gegeven diens integrale karakter.³⁸⁹ Door middel van

³⁸⁴ Verordening 1275/2008/EG van de Europese Commissie van 17 december 2008 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Richtlijn 2005/32/EG van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft voorschriften inzake ecologisch ontwerp voor het elektriciteitsgebruik van elektrische en elektronische huishoud- en kantoorapparatuur in de stand by-stand en de uit-stand (Pb EU L 339).

³⁸⁵ Verordening 107/2009/EG van de Europese Commissie van 4 februari 2009 tot uitvoering van Richtlijn 2005/32/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende eisen inzake ecologisch ontwerp voor eenvoudige set-top boxes (Pb EU L36).

³⁸⁶ Verordening 244/2009/EG van de Europese Commissie van 18 maart 2009, houdende uitvoeringsmaatregelen van Richtlijn 2005/32/EG van het Europees Parlement en de Raad voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor niet-gerichte lampen voor huishoudelijk gebruik (Pb EU L76).

³⁸⁷ Verordening 245/2009/EG van de Europese Commissie van 18 maart 2009 tot uitvoering van Richtlijn 2005/32/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende eisen inzake ecologisch ontwerp voor fluorescentielampen zonder ingebouwd voorschakelapparaat, voor hogedrukgasontladingslampen en voor voorschakelapparaten en armaturen die deze lampen kunnen laten branden, en tot intrekking van Richtlijn 2000/55/EG van het Europees Parlement en de Raad (Pb EU L76).

³⁸⁸ Verordening 278/2009/EG van de Europese Commissie van 6 april 2009, houdende tenuitvoerlegging van Richtlijn 2005/32/EG van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft voorschriften inzake ecologisch ontwerp voor het elektrisch opgenomen vermogen van externe stroomvoorzieningen in niet-belaste toestand en de gemiddelde actieve efficiëntie van externe stroomvoorzieningen (Pb EU L 93).

³⁸⁹ Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet energiebesparing toestaan en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van Richtlijn nr. 2005/32/EG van het Europees Parlement

Implementatiewet EG-Richtlijn ecologisch ontwerp energieverbruikende producten, houdende de toevoeging van Titel 9.4 van de Wm, is Richtlijn 2005/32/EG omgezet in Nederlandse regelgeving.

De Wm bevat onder meer een dynamische verwijzing naar enkele begrippen in de Richtlijn.³⁹⁰ Tevens wordt de mogelijkheid geboden om AMvB's op te stellen met betrekking tot het ecologisch ontwerp van energieverbruikende producten en informatieverstopping daarover.³⁹¹ Producten die niet voldoen aan de eisen van deze AMvB's mogen niet in de handel worden gebracht of in gebruik worden genomen.³⁹² De wet neemt tevens enkele verplichtingen voor de fabrikant over uit de Richtlijn, waaronder het verkrijgen van de verklaring van overeenstemming en de CE-markering.³⁹³

De Wet energiebesparing toestellen is van toepassing voor energieverbruikende producten die niet onder de Wm vallen. Dat betreft met name producten die deel uitmaken van vervoersmiddelen.³⁹⁴ Om mogelijke overlap te voorkomen bevat de Wet energiebesparing toestellen een coördinatiebepaling waarin voorschriften van de wet buiten toepassing worden verklaard indien Titel 9.4 van de Wm van toepassing is.

De drie uitvoeringsrichtlijnen zijn in Nederland geïmplementeerd door drie AMvB's, die alle drie gebaseerd zijn op zowel artikel 2, 6, en 21 van de Wet energiebesparing toestellen als artikel 9.4.4 Wm. Het Besluit Rendementseisen cv-ketels³⁹⁵ strekt tot uitvoering van Richtlijn 92/42/EG. Het Besluit energie-efficiëntienormen koel- en vriesapparatuur³⁹⁶ strekt tot uitvoering van Richtlijn 96/57/EG. Richtlijn 2000/55/EG, tenslotte, is in de Nederlandse wetgeving omgezet door middel van het Besluit energierendementseisen voorschakelapparaten voor fluorescentielampen.³⁹⁷ Alle drie de besluiten schrijven minimumeisen voor en regelen de CE-markering waarmee het rendement aangeduid kan worden, onder directe verwijzing naar de Richtlijnen.

en de Raad van de Europese Unie van 6 juli 2005 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten en tot wijziging van Richtlijn 92/42/EEG van de Raad en de Richtlijnen 96/57/EG en 2000/55/EG van het Europees Parlement en de Raad (Implementatiewet EG-Richtlijn ecologisch ontwerp energieverbruikende producten), MvT, Tweede Kamer 2006-2007, 30 958, nr. 3, p. 10.

³⁹⁰ Artikel 9.4.1, lid 2 j° lid 4 van de Wm.

³⁹¹ Artikel 9.4.4, lid 1 van de Wm.

³⁹² Artikel 9.4.4, lid 2 van de Wm.

³⁹³ Artikel 9.4.5 van de Wm.

³⁹⁴ Artikel 9.4.3 van de Wm.

³⁹⁵ Besluit van 5 januari 1993, houdende regels betreffende het energiegebruik van cv-ketels, Stb. 1993, 24.

³⁹⁶ Besluit van 20 juni 1997, houdende regels betreffende normen voor de energie-efficiëntie van huishoudelijke elektrische koelkasten, diepvriezers en combinaties daarvan, Stb. 1997, 264.

³⁹⁷ Besluit van 26 september 2001, houdende regels inzake de energierendementseisen voor voorschakelapparaten voor fluorescentielampen, Stb. 2001, 462.

De enige regelgeving die nodig is op basis van de vijf Verordeningen/uitvoeringsmaatregelen op basis van de Richtlijn ecodesign is de Regeling aanwijzing ecodesign-producten.³⁹⁸ De Verordeningen werken immers rechtstreeks, maar de Wm bepaalt wel dat de producten dienen te worden aangewezen.³⁹⁹

5.2.4 BEVOEGD BESTUURSORGAAN

De Minister van VROM is bevoegd om producten aan te wijzen waarop de eisen inzake ecologisch ontwerp van toepassing zijn,⁴⁰⁰ en heeft verschillende bevoegdheden met betrekking tot bestuursrechtelijke handhaving (zie hieronder). Het toezicht op de uitvoering van de regelgeving ligt bij de VROM-inspectie.

5.2.5 BROEIKASGASBRON

De regelgeving heeft niet betrekking op een specifieke broeikasgasbron, maar zal met name gericht zijn op het verminderen van de CO₂ uitstoot.

5.2.6 DOEL VAN DE REGELING (EMISSIONREDUCTIE / ENERGIEGERELATEERD)

Het doel van de regelgeving inzake ecologisch ontwerp is met name energiegerelateerd. De regelgeving stelt strengere eisen voor het energieverbruik van bepaalde producten. Daarmee wordt uiteraard wel indirect milieuwinst behaald, maar de zekerheid van energievoorziening speelt ook een belangrijke rol.

5.2.7 REGULERINGSINSTRUMENT, MET BESLISSINGSVRIJHEID?

Het betreft een reguleringsinstrument, waarbij eisen zijn gesteld aan het energieverbruik van producten. De eisen met betrekking tot verschillende producten zijn in hoge mate al op Europees niveau vastgesteld (eerst in Richtlijnen waarnaar verwezen werd in Nederlandse regelgeving, later in Verordeningen). Bijvoorbeeld terzake de gloeilampen is er sprake van verregaande interventie, met een uitfasering van de gloeilamp. Hier is geen enkele beslissingsvrijheid gelaten en is in feite sprake van een absoluut verbod. De Europese wetgeving inzake het ecologisch ontwerp van energieverbruikende producten is gebaseerd op Artikel 95 EG-Verdrag (oud), waar slechts beperkte derogatiemogelijkheden voor beschikbaar zijn.

5.2.8 HANDHAVING

De Minister van VROM is aangewezen voor het toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving⁴⁰¹ en heeft de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang of een last onder dwangsom.⁴⁰² Daarnaast is strafrechtelijke handhaving mogelijk. Overtreding van Titel 9.4 is strafbaar gesteld in de Wet op de economische

³⁹⁸ Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 9 juli 2009, nr. BJZ2009045511, houdende aanwijzing van categorieën van producten, als bedoeld in artikel 9.4.4, tweede lid, van de Wet milieubeheer (Regeling aanwijzing ecodesign-producten), Stcrt. 2009, 10887.

³⁹⁹ Artikel 9.4.4 van de Wm. Overigens zal dit worden gewijzigd waardoor geen aparte regelingen meer noodzakelijk zullen zijn. Zie toelichting bij de Regeling aanwijzing ecodesign-producten, p. 4.

⁴⁰⁰ Artikel 9.4.4 van de Wm.

⁴⁰¹ Artikel 18.2b, lid 1 van de Wm.

⁴⁰² Artikel 18.7 Wm j^o Artikel 5:32 van de Awb.

delicten.⁴⁰³ De Economische Controledienst is belast met de handhaving van deze voorschriften.

5.3 ENERGIE-ETIKETTERING HUISHOUDELIJKE APPARATEN

5.3.1 INLEIDING

Naast het stellen van eisen inzake het energieverbruik – een maatregel gericht op de *producten* – bestaan er ook productspecifieke maatregelen gericht op de *consumptie*. Een belangrijk instrument in dit opzicht is etikettering. Etiketten bevatten informatie die het de consument mogelijk maken om bewust te worden over de milieueffecten van een bepaald product. In Nederland is voor verschillende producten bepaald dat deze voorzien moeten zijn van informatie over het energieverbruik.

5.3.2 SUPRANATIONALE NORM C.Q. NATIONALE KEUZE?

De Nederlandse regelgeving is ook in dit geval met name gebaseerd op Europese wetgeving. Het overkoepelende kader op Europees niveau wordt gevormd door Kaderrichtlijn 92/75/EEG, waarin de basisbepalingen voor het etiketteringsstelsel worden gegeven.⁴⁰⁴ De Kaderrichtlijn is – evenals de Richtlijn ecologisch ontwerp – gebaseerd op artikel 95 EG-Verdrag (oud). Gedetailleerde uitvoeringsrichtlijnen moeten voor de in de Richtlijn vermelde soorten huishoudelijke apparaten voorzien in voorschriften met betrekking tot de standaardisering van de etiketten en de informatie in productbrochures, de te volgen methode bij het bepalen van het energiegebruik en de exacte locatie van de etiketten op apparaten. In beginsel heeft de Richtlijn betrekking op apparaten die (in belangrijke hoeveelheden) gebruik maken van alle energiebronnen. De bepalingen hebben uitsluitend betrekking op nieuwe apparaten die nog in productie zijn.⁴⁰⁵ Tevens wordt in de uitvoeringsrichtlijnen bepaald dat ook andere voor het publiek bestemde informatie over het apparaat, die krachtens communautaire wetgeving is vereist, op het etiket of in de brochure wordt verstrekt.⁴⁰⁶ De leverancier is verantwoordelijk voor de samenstelling van de technische documentatie met betrekking tot het energiegebruik.⁴⁰⁷ Daarnaast specificeert de Richtlijn nog enkele verplichtingen voor leveranciers van en handelaars in huishoudelijke apparaten. De Kaderrichtlijn voorziet in de vaststelling van dochterrichtlijnen op de volgende gebieden:⁴⁰⁸

- koelkasten, diepvriezers en combinaties daarvan;
- wasmachines, droogtrommels en combinaties daarvan;
- vaatwasmachines;

⁴⁰³ Artikel 1a, onder 2° van de Wed.

⁴⁰⁴ Richtlijn 92/75/EEG van de Raad van 22 september 1992 betreffende de vermelding van het energieverbruik en het verbruik van andere hulpbronnen op de etikettering en in de standaard-productinformatie van huishoudelijke apparaten (Pb EG L297).

⁴⁰⁵ Artikel 1, lid 5 van Richtlijn 92/75/EEG.

⁴⁰⁶ Artikel 6 van Richtlijn 92/75/EEG.

⁴⁰⁷ Artikel 2, lid 4 van Richtlijn 92/75/EEG.

⁴⁰⁸ Artikel 1, lid 1 van Richtlijn 92/75/EEG.

- ovens;
- warmwaterapparatuur en -opslagapparaten;
- verlichtingsbronnen en
- klimaatregelingsapparaten (airconditioners).

Voor de meeste producten zijn dochterrichtlijnen door de Commissie vastgesteld (zie Tabel 5.1).

Naast de systematiek van Kaderrichtlijn 92/75/EEG, is er ook een aparte Verordening voor het 'Energy Star' programma dat voorziet in de etikettering van het energieverbruik van kantoorproducten.⁴⁰⁹ Deelname aan dit programma geschiedt op vrijwillige basis.

5.3.3

INBEDDING IN NEDERLANDSE MILIEUWETGEVING

De Nederlandse regelgeving heeft dezelfde structuur als de Europese regels. Het Kaderbesluit etikettering energiegebruik huishoudelijke apparatuur⁴¹⁰ dient als basis voor de meer specifieke regelingen per productgroep. Het Besluit is gebaseerd op de Wet energiebesparing toestellen, de Warenwet⁴¹¹ en de Wet geluidhinder (Wgh)⁴¹², en dient als uitvoering van Richtlijn 92/75/EEG.

De regelingen die uitgevaardigd zijn ter implementatie van de Dochterrichtlijnen van 92/75 staan vermeld in de rechter kolom van Tabel 1.

Krachtens het Kaderbesluit kan de Minister van VROM categorieën huishoudelijke apparaten aanwijzen waarop de etiketteringsbepalingen van toepassing zijn.⁴¹³ Deze apparaten moeten wel vallen onder de apparaten aangewezen in de Kaderrichtlijn. Voor het overige bevat het Kaderbesluit voornamelijk algemene verplichtingen voor leveranciers van, en handelaren in huishoudelijke apparaten met betrekking tot de etikettering. Het Kaderbesluit geeft ook aan dat een wijziging van de Kaderrichtlijn en/of een dochterrichtlijn en/of een bijlage bij een Richtlijn dynamisch wordt geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving.⁴¹⁴ De verschillende uitvoeringsregelingen geven precies aan om welke producten het gaat, wat de inhoud van de etiketten dient te zijn (onder verwijzing naar de verschillende dochterrichtlijnen), etc.

⁴⁰⁹ Verordening 2422/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 betreffende een communautair energie-efficiëntie-etiketteringsprogramma voor kantoorapparatuur (Pb EU L332). Deze verordening is ingetrokken door verordening 106/2008/EG van 15 januari 2008 betreffende een communautair energie-efficiëntie-etiketteringsprogramma voor kantoorapparatuur. Deze verordening heeft een nieuw kader geboden ter vervanging van verordening 2422/2001/EG.

⁴¹⁰ Besluit van 13 september 1995, houdende regels betreffende de etikettering van het energiegebruik van huishoudelijke apparatuur, Stb. 1995, 471.

⁴¹¹ Wet van 28 december 1935, houdende voorschriften betreffende de hoedanigheid en aanduiding van waren, Stb. 1935, 793.

⁴¹² Wet van 16 februari 1979, houdende regels inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder, Stb. 1979, 99.

⁴¹³ Artikel 2, lid 1 van het Kaderbesluit etikettering energiegebruik.

⁴¹⁴ Artikel 8 van het Kaderbesluit etikettering energiegebruik.

Verordening 106/2008 is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat en vergde daarom slechts weinig Nederlandse regelgeving ter implementatie. In het Besluit Energy Star-etiketteringsprogramma⁴¹⁵ is alleen een verbod opgenomen om het gemeenschappelijk logo te gebruiken anders dan in overeenstemming met de Verordening.

Tabel 5.1

Energie-etikettering – Dochter-richtlijn bij 92/75/EEG en bijbehorende Nederlandse regelgeving

Richtlijn(en)	Product(en)	Nederlandse regelgeving
2002/40/EG (PbEG L128)	elektrische ovens (voor huishoudelijk gebruik)	Regeling etikettering energiegebruik ovens (Stcrt. 2002, 222)
94/2/EG (PbEG L45); gewijzigd bij 2003/66/EG (PbEG L170)	huishoudelijke elektrische koelkasten, diepvriezers en combinaties daarvan	Regeling etikettering energiegebruik koel- en vriesapparatuur (Stcrt. 1995, 240)
95/12/EG (PbEG L136); gewijzigd bij 96/89/EG (PbEG L 338)	huishoudelijke wasmachines	Regeling etikettering energiegebruik wasmachines (Stcrt. 1996, 41)
95/13/EG (PbEG L136)	huishoudelijke droogtrommels	Regeling etikettering energiegebruik droogtrommels (Stcrt. 1996, 41)
96/60/EG (PbEG L266)	huishoudelijke wasdroogcombinaties	Regeling etikettering energiegebruik wasdroogcombinaties (Stcrt. 1996, 240)
97/17/EG (PbEG L118); gewijzigd bij 1999/9 (PbEG L56)	huishoudelijke afwasmachines	Regeling etikettering energiegebruik afwasmachines (Stcrt. 1997, 122)
98/11/EG (PbEG L71)	lampen voor huishoudelijk gebruik	Regeling etikettering energiegebruik lampen (Stcrt. 1999, 107)
2002/31 (PbEG L86)	airconditioners voor huishoudelijk gebruik	Regeling etikettering energiegebruik airconditioners (Stcrt. 2002, 222)

5.3.4

BEVOEGD BESTUURSORGAAN

De Minister van EZ is bevoegd om de categorieën producten aan te wijzen waarvoor de etiketteringsregeling geldt.⁴¹⁶

5.3.5

BROEIKASGASBRON

De regelgeving heeft niet betrekking op een specifieke broeikasgasbron, maar zal met name gericht zijn op het verminderen van de CO₂ uitstoot.

5.3.6

DOEL VAN DE REGELING (EMISSIONREDUCTIE / ENERGIEGERELATEERD)

Het doel van de regelgeving inzake energie-etikettering van huishoudelijke apparaten is met name energiegerelateerd. Het doel is om consumenten te

⁴¹⁵ Besluit van 11 maart 2002, houdende regels betreffende een communautair energie- efficiëntie-etiketteringsprogramma voor kantoorapparatuur (Besluit Energy Star-etiketteringsprogramma), Stb. 2002, 170.

⁴¹⁶ Artikel 2, lid 1 van het Kaderbesluit etikettering energiegebruik.

bewegen om producten te kiezen die minder energie verbruiken, wat energiebesparing oplevert.

5.3.7

REGULERINGSINSTRUMENT, MET BESLISSINGSVRIJHEID?

Het betreft hier een instrument gericht op het beïnvloeden van de vraag van consumenten naar producten met lager energieverbruik. Daarmee is sprake van volledige beslissingsvrijheid voor de consument: hij of zij kan zich laten leiden door de informatie, of niet. In dit verband is van belang om via gedragswetenschappelijk onderzoek vast te stellen of een dergelijk instrument effect heeft; in de literatuur zijn er aanwijzingen dat er bij etikettering ook contraire effecten kunnen ontstaan.⁴¹⁷ De etikettering is wel verplicht voor de producenten, in die zin is het instrument verplichtend voor die groep. Voor zover consumenten zich laten leiden door de informatie, is er zelfs sprake van een economisch instrument, omdat de etikettering het gedrag van de consumenten en daarmee de markt beïnvloedt.

5.3.8

HANDHAVING

De Minister van EZ, eventueel in overleg met de Minister van VROM wijst de ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van de Wet energiebesparing toestellen.⁴¹⁸ Steekproefsgewijs kunnen deze ambtenaren nagaan of toestellen aan de wettelijke eisen inzake etikettering voldoen.⁴¹⁹ Overigens zijn hiervoor nog geen AMvB's vastgesteld. Overtreding van voorschriften gesteld op basis van de Wet energiebesparing toestellen, Wgh en de Warenwet zijn strafbaar gesteld in de Wed.⁴²⁰

5.4

ETIKETTERING ENERGIEVERBRUIK PERSONENAUTO'S

5.4.1

INLEIDING

Evenals voor huishoudelijke apparaten is er voor gekozen om de broeikasgasuitstoot van personenauto's te beïnvloeden door consumenten bewust te maken van de milieueffecten van verschillende soorten auto's. Hiervoor zijn regels ontwikkeld inzake het etiketteren van personenauto's (alsook het verschaffen van informatie via andere bronnen).

⁴¹⁷ Een greep uit de literatuur: Joop De Boer, (2003), Sustainability labelling schemes: the logic of their claims and their functions for stakeholders, in *Business Strategy and the Environment*, 12, 254-264; C.C. Erskine, L. Collins (1997), Eco-labelling: success or failure? *The Environmentalist*, Volume 17, Number 2.; L. H. Gulbrandsen, (2006), Creating markets for eco-labeling: are consumers insignificant? *International Journal of Consumer Studies*, Volume 30, Number 5.

⁴¹⁸ Artikel 11, lid 1 Wet energiebesparing toestellen j° Besluit van 22 september 1988, houdende aanwijzing van ministers, in overeenstemming met wie gehandeld moet worden ter zake van besluiten op grond van de Wet energiebesparing toestellen, Stb. 1988, 494.

⁴¹⁹ Artikel 17 Wet energiebesparing toestellen.

⁴²⁰ Artikel 1, onder 4° van de Wed.

5.4.2

SUPRANATIONALE NORM C.Q. NATIONALE KEUZE?

De Nederlandse regelgeving is beïnvloed door een aantal Europese Richtlijnen, waarvan Richtlijn 1999/94/EG de belangrijkste is.⁴²¹ De Richtlijn, gebaseerd op Artikel 175, lid 1 EG-Verdrag (oud) omvat vier onderdelen die een bijdrage moeten leveren aan de informatievoorziening over het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot van nieuwe personenauto's:

1. *Het etiket zelf.* Het etiket dient op duidelijk zichtbare wijze op of in de buurt van alle nieuwe modellen van personenauto's te worden aangebracht op de plaats van verkoop (artikel 3).⁴²² Het etiket dient de in cijfers uitgedrukte waarde van het officiële brandstofverbruik (in liters per 100 kilometer) en de officiële specifieke CO₂-uitstoot (in gram per kilometer) aan te geven. Het etiket dient tevens te wijzen op: de beschikbaarheid van een gratis gids (zie hieronder) betreffende het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot, het feit dat CO₂ het broeikasgas is dat bij klimaatverandering de belangrijkste rol speelt en dat naast de brandstofefficiëntie van een auto ook het rijgedrag en andere, niet-technische factoren bepalend zijn voor het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot van een auto.
2. *De gids betreffende het brandstofverbruik.* Deze gids moet minstens een keer per jaar in samenwerking met de constructeurs samengesteld worden. De gids dient kosteloos verkrijgbaar te zijn in het verkooppunt alsmede bij een binnen iedere lidstaat aan te wijzen instantie.⁴²³ De gids dient een lijst te bevatten met het officiële brandstofverbruik en de officiële specifieke CO₂-uitstoot van alle nieuwe modellen personenauto's die verkrijgbaar zijn in de betreffende lidstaat. Er dient tevens een duidelijk overzicht van de tien meest brandstofefficiënte nieuwe modellen personenauto's, in volgorde van toenemende specifieke CO₂-uitstoot te worden opgenomen.
3. *In het verkooppunt aan te brengen affiche.* De affiche dient in de showroom te worden aangebracht en dient het officiële brandstofverbruik en de officiële specifieke CO₂-uitstoot voor alle in of via het betrokken verkooppunt uitgestalde of te koop of voor leasing aangeboden nieuwe modellen personenauto's te bevatten.⁴²⁴
4. *Reclamemateriaal.* De lidstaten moeten er voor zorgen dat al het reclamemateriaal de gegevens betreffende het officiële brandstofverbruik en de officiële specifieke CO₂-uitstoot van de betrokken voertuigen bevat.⁴²⁵

Het opnemen van andere merktekens, symbolen of opschriften betreffende het brandstofverbruik of de CO₂-uitstoot op etiketten, in gidsen, op affiches of in reclamemateriaal, welke niet met de voorschriften van de Richtlijn in

⁴²¹ Richtlijn 1999/94/EG betreffende de beschikbaarheid van consumenteninformatie over het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot bij het op de markt brengen van nieuwe personenauto's (PbEG L12).

⁴²² Artikel 3 van Richtlijn 1999/94/EG.

⁴²³ Artikel 4 van Richtlijn 1999/94/EG.

⁴²⁴ Artikel 5 van Richtlijn 1999/94/EG.

⁴²⁵ Artikel 6 van Richtlijn 1999/94/EG.

overeenstemming zijn, is verboden.⁴²⁶ De lidstaten dienen sancties vast te stellen ter bestraffing van inbreuken op de op grond van de Richtlijn vastgestelde nationale regels.⁴²⁷

5.4.3

INBEDDING IN NEDERLANDSE MILIEUWETGEVING

Richtlijn 1999/94/EG is in Nederlands recht omgezet door middel van het Besluit etikettering energiegebruik personenauto's.⁴²⁸ Het Besluit is gebaseerd op de Wet energiebesparing toestellen alsmede de Wegenverkeerswet 1994.⁴²⁹ Het Besluit bevat met name verplichtingen voor leveranciers van personenauto's ter implementatie van de vier verplichtingen van Richtlijn 1999/94/EG,⁴³⁰ terwijl het handelaren verboden is om auto's voor verkoop of leasing aan te bieden als niet aan de voorwaarden van de Richtlijn is voldaan.

Een lidstaat moet de exacte voorschriften geven ten aanzien van etiketten. Deze kunnen verder gaan dan de minimumvereisten, zoals deze in de bijlagen bij de Richtlijn zijn opgenomen. De voorschriften in het Besluit etikettering energiegebruik personenauto's gaan in één opzicht duidelijk verder dan de minimumvereisten van de Richtlijn. Op het etiket en in de brandstofverbruiksgids zijn, naast absolute cijfers met betrekking tot het officiële brandstofverbruik en de officiële specifieke CO₂-uitstoot, ook gegevens met betrekking tot de relatieve energiezuinigheid van de desbetreffende modellen nieuwe personenauto's opgenomen. Dat wil zeggen de mate waarin deze auto zuiniger of minder zuinig is dan andere auto's van gelijke grootte.⁴³¹

5.4.4

BEVOEGD BESTUURSORGAAN

De Dienst Wegverkeer (RDW) heeft onder meer als taak de brandstofverbruiksgids samen te stellen en kosteloos beschikbaar te maken.⁴³² Tevens stelt de RDW de waarden vast die nodig zijn om de relatieve energiezuinigheid te berekenen.⁴³³

5.4.5

BROEIKASGASBRON

De regelgeving is expliciet gericht op de CO₂ uitstoot van personenauto's.

5.4.6

DOEL VAN DE REGELING (EMISSIONREDUCTIE / ENERGIEGERELATEERD)

De regelgeving is er op gericht het brandstofrendement van personenauto's te verbeteren en daarmee de CO₂ uitstoot te verminderen door consumenten het energieverbruik mee te laten nemen in een beslissing om een bepaalde personenauto te kopen. Emissiereductie is dus één van de doelen van de regelgeving.

⁴²⁶ Artikel 7 van Richtlijn 1999/94/EG.

⁴²⁷ Artikel 11 van Richtlijn 1999/94/EG.

⁴²⁸ Besluit van 3 november 2000, houdende regels inzake de etikettering van het energiegebruik van personenauto's (Besluit etikettering energiegebruik personenauto's), Stb. 2000, 475.

⁴²⁹ Wet van 21 april 1994, houdende vervanging van de Wegenverkeerswet, Stb. 1994, 475.

⁴³⁰ Artikel 2 van het Besluit etikettering personenauto's.

⁴³¹ Nota van Toelichting, Besluit etikettering energiegebruik personenauto's, p. 18.

⁴³² Artikel 3 van het Besluit etikettering personenauto's.

⁴³³ Artikel 8 van het Besluit etikettering personenauto's.

5.4.7 REGULERINGSINSTRUMENT, MET BESLISSINGSVRIJHEID?

Etikettering is een instrument gericht op het leveren van informatie aan de consument en het daarmee beïnvloeden van de vraag. Net zoals bij etikettering van produkten zoals besproken in de vorige paragraaf, heeft de consument volledige beslissingsvrijheid. De producenten zijn echter verplicht de etiketteringseisen te volgen.

5.4.8 HANDHAVING

Het besluit wordt gehandhaafd door de Economische Controledienst (ECD).⁴³⁴ Overtreding van het Besluit is strafbaar gesteld op grond van de Wet economische delicten.⁴³⁵

5.5 ENERGIEPRESTATIE VAN GEBOUWEN

5.5.1 INLEIDING

Energie-efficiëntie en energiebesparing in de gebouwde omgeving is een belangrijke pijler in het Nederlandse energie- en klimaatbeleid. De sector was in Nederland in 2008 verantwoordelijk voor ongeveer 40% van de CO₂ emissies.⁴³⁶ Aan dit beleid wordt in Nederland onder meer uitvoering gegeven door het stellen van energieprestatie-eisen middels de energieprestatiecoëfficiënt en door het certificeren van gebouwen.

5.5.2 SUPRANATIONALE NORM C.Q. NATIONALE KEUZE?

De Nederlandse regelgeving inzake de energieprestatie van gebouwen is voornamelijk gebaseerd op Richtlijn 2002/91/EG.⁴³⁷ Het doel van deze Richtlijn is het stimuleren van een verbeterde energieprestatie van gebouwen.⁴³⁸ De Richtlijn voorziet daartoe onder meer in een algemeen kader voor het berekenen van de energieprestatie van gebouwen en voor de toepassing van energieprestatie-eisen op nieuwe en bestaande gebouwen. De lidstaten moeten daarvoor op nationaal of regionaal niveau een berekeningsmethodiek voor de energieprestatie van gebouwen vaststellen en toepassen.

De energieprestatie moet op transparante wijze worden uitgedrukt in een of meer numerieke indicatoren, die ondermeer de CO₂-uitstoot kunnen omvatten.⁴³⁹

Daarnaast dienen de lidstaten er voor te zorgen dat er minimumeisen worden vastgesteld voor de energieprestatie van gebouwen.⁴⁴⁰ Ze kunnen daarbij onderscheid maken tussen nieuwe en bestaande gebouwen en tussen verschillende categorieën gebouwen. De eisen moeten tenminste om de vijf jaar worden getoetst

⁴³⁴ Nota van Toelichting, Besluit etikettering energiegebruik personenauto's, p. 25.

⁴³⁵ Artikel 1a, onder 4° van de Wed.

⁴³⁶ E.A.M.B Demollin-Schneiders, CO₂-emissiereductie in de bouw, Milieu & Recht, 35(8) (2009), p. 495.

⁴³⁷ Richtlijn 2002/91/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de energieprestatie van gebouwen (Pb EU L1).

⁴³⁸ Artikel 1 van Richtlijn 2002/91/EG.

⁴³⁹ Artikel 3 van Richtlijn 2002/91/EG.

⁴⁴⁰ Artikel 4, lid 1 van Richtlijn 2002/91/EG.

en zo nodig aan de technische vooruitgang worden aangepast. Bepaalde categorieën gebouwen, zoals monumenten, kerken en tijdelijke gebouwen kunnen van de toepassing van energieprestatie-eisen worden uitgezonderd.⁴⁴¹ Nieuwe gebouwen moeten altijd aan de minimumeisen voldoen.⁴⁴² Bij bestaande gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 1000 m² moet de energieprestatie tot het niveau van de minimumeisen worden opgevoerd (voorzover dit technisch, functioneel en economisch haalbaar is) wanneer ze een ingrijpende renovatie ondergaan.⁴⁴³

De energieprestatie van een gebouw (weer met uitzondering van monumenten, kerken, etc.) dient te worden vermeld op een officieel erkend energieprestatiecertificaat, dat aan de eigenaar, koper of huurder van het gebouw moet worden verstrekt. Het certificaat is maximaal 10 jaar geldig.⁴⁴⁴

C.v.-ketels met een nominaal vermogen van 20 tot 100 kW die werken op niet-hernieuwbare, vloeibare of vaste brandstof moeten regelmatig gekeurd worden.⁴⁴⁵ Lidstaten mogen er echter ook voor kiezen om consumenten te stimuleren om deze keuringen uit te laten voeren en zonodig de ketels te vervangen.⁴⁴⁶ Airconditioningsystemen met een nominaal koelvermogen van meer dan 12 kW moeten eveneens regelmatig gekeurd worden. Alle genoemde keuringen moeten geschieden door onafhankelijke deskundigen.⁴⁴⁷

5.5.3

INBEDDING IN NEDERLANDSE MILIEUWETGEVING

Richtlijn 2002/91/EG is in Nederland in de eerste plaats geïmplementeerd middels het Besluit energieprestatie gebouwen.⁴⁴⁸ Het Besluit is gebaseerd op artikel 120 van de Woningwet.⁴⁴⁹ Het Besluit is er met name op gericht om het systeem van energieprestatiecertificaten voor gebouwen in Nederland in te voeren. Voor c.v. ketels en airconditioningsystemen is er in Nederland voor gekozen om consumenten aan te sporen om zelf keuringen uit te laten voeren en zonodig de apparaten te vervangen.⁴⁵⁰

Daarnaast zijn enkele veranderingen in het Bouwbesluit 2003 ingevoerd met betrekking tot de energieprestatie-eisen voor gebouwen.⁴⁵¹ De meeste eisen van de

⁴⁴¹ Artikel 4, lid 3 van Richtlijn 2002/91/EG.

⁴⁴² Artikel 5 van Richtlijn 2002/91/EG.

⁴⁴³ Artikel 6 van Richtlijn 2002/91/EG.

⁴⁴⁴ Artikel 7 van Richtlijn 2002/91/EG.

⁴⁴⁵ Artikel 8 sub a van Richtlijn 2002/91/EG.

⁴⁴⁶ Artikel 8 sub b van Richtlijn 2002/91/EG.

⁴⁴⁷ Artikel 10 van Richtlijn 2002/91/EG.

⁴⁴⁸ Besluit van 24 november 2006 tot implementatie van de Richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (Besluit energieprestatie gebouwen), Stb. 2006, 608. Zie voor een bespreking van de implementatie van de Richtlijn, P.A. Kok, Het energieprestatiecertificaat besproken, Vastgoed Fiscaal & Civiel, 13(1), p. 30-33.

⁴⁴⁹ Wet van 29 augustus 1991 tot herziening van de Woningwet, Stb. 1991, 439.

⁴⁵⁰ Nota van Toelichting, Besluit energieprestatie gebouwen, p. 4.

⁴⁵¹ Besluit van 7 augustus 2001, houdende vaststelling van voorschriften met betrekking tot het bouwen van bouwwerken uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en

Richtlijn alsook de berekening daarvan waren echter al in het Bouwbesluit 2003 opgenomen.⁴⁵² Dit betreft eisen met betrekking tot: de thermische isolatie van nieuwbouw;⁴⁵³ de beperking van luchtdoorlatendheid van nieuwbouw;⁴⁵⁴ de energieprestatie van nieuwbouw.⁴⁵⁵ Wat betreft dit laatste aspect geeft het Bouwbesluit voor gebouwen met verschillende gebruiksfuncties een energieprestatiecoëfficiënt, waarmee de energieprestatie van gebouwen wordt weergegeven. De eisen die gelden in het Bouwbesluit 2003 zijn zogeheten NEN-normen, die door de Stichting Nederlands Normalisatie-Instituut worden uitgegeven. Aan welke NEN-normen moet worden voldaan is bepaald in de Regeling Bouwbesluit 2003.⁴⁵⁶

Het Besluit energieprestatie gebouwen geeft de mogelijkheid om nadere regels te stellen middels een ministeriële regeling.⁴⁵⁷ Dit is gebeurd via de Regeling energieprestatie gebouwen.⁴⁵⁸ Hierin wordt onder meer in detail uitgelegd aan welke eisen de energieprestatiecertificaten dienen te voldoen, en wie de certificaten kan verstrekken.

5.5.4

BEVOEGD BESTUURSORGAAN

De Minister van VROM is bevoegd om nadere regels te stellen omtrent de certificering van de energieprestatie van gebouwen.

Het Bouwbesluit 2003 bevat voorschriften gesteld op grond van de Woningwet, waaraan voldaan dient te worden voor het aanvragen van een bouwvergunning. Over het verlenen van een bouwvergunning wordt besloten door het College van B&W.⁴⁵⁹ Indien niet aan de minimeisen van het Bouwbesluit 2003 wordt voldaan, dan is er een mogelijkheid om de bouwvergunning te weigeren in de zin van artikel 44 van de Woningwet. Het College van B&W is op grond van het Bouwbesluit 2003 bevoegd om in sommige gevallen ontheffing te verlenen,⁴⁶⁰ hoewel dit bij toepassing van de specifieke afdelingen inzake energiezuinigheid niet altijd is toegestaan. Zo is het bijvoorbeeld niet toegestaan om ontheffing te verlenen van de bepalingen inzake de energieprestatiecoëfficiënt.⁴⁶¹

milieu (Bouwbesluit 2003), Stb. 2001, 410. Het Bouwbesluit 2003 is gebaseerd op artikel 2 van de Woningwet.

⁴⁵² Nota van Toelichting, Besluit energieprestatie gebouwen, p. 4.

⁴⁵³ Afdeling 5.1 van het Bouwbesluit 2003.

⁴⁵⁴ Afdeling 5.2 van het Bouwbesluit 2003.

⁴⁵⁵ Afdeling 5.3 van het Bouwbesluit 2003.

⁴⁵⁶ Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 22 november 2002, nr. MJZ2002 085861 tot vaststelling van nadere voorschriften voor bouwwerken (Regeling Bouwbesluit 2003), Stcrt. 2002, 241.

⁴⁵⁷ Artikel 3.1 van het Besluit energieprestatie gebouwen.

⁴⁵⁸ Regeling tot vaststelling van nadere voorschriften voor de energieprestatie van gebouwen (Regeling energieprestatie gebouwen), Stcrt. 2006, 53.

⁴⁵⁹ Artikel 40 van de Woningwet.

⁴⁶⁰ Artikel 1.11 van het Bouwbesluit 2003.

⁴⁶¹ Artikel 5.14 van het Bouwbesluit 2003.

5.5.5 BROEIKASGASBRON

Hoewel in het Besluit energieprestatie gebouwen niet specifiek naar een bepaalde broeikasgasbron verwezen wordt, heeft de regelgeving met name betrekking op CO₂.

5.5.6 DOEL VAN DE REGELING (EMISSIEREDUCTIE / ENERGIEGERELATEERD)

Het doel van de regeling is in de eerste plaats energiegerelateerd, gezien het gericht is op het verbeteren van de energieprestatie van gebouwen. De bijkomende voordelen kunnen zijn emissiereducties en kostenbesparing.

5.5.7 REGULERINGSINSTRUMENT, MET BESLISSINGSVRIJHEID?

Het Bouwbesluit geeft strikte eisen met betrekking tot de energieprestatie van gebouwen waar in beginsel niet van kan worden afgeweken.

5.5.8 HANDHAVING

Het Besluit energieprestatie gebouwen bevat geen bepalingen omtrent de bestuursrechtelijke handhaving. De Nota van Toelichting bij het besluit geeft echter aan dat gezien het privaatrechtelijke karakter van het systeem van certificering er voor gekozen is om het publiekrechtelijk handhavingsinstrumentarium te beperken: "Ter voorkoming van verdere verzwaring van de bestaande werklust van overheid en rechterlijke macht is ervoor gekozen in dit besluit geen expliciete bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingssancties op te nemen.

Wanneer zich tussen partijen (eigenaar, huurder dan wel koper) een geschil over het verstrekken van een energieprestatiecertificaat voordoet, zal dat geschil door hen zo nodig aan de burgerlijke rechter kunnen worden voorgelegd".⁴⁶²

Voor het overige zijn met de handhaving van het bepaalde in en krachtens de Woningwet belast het College van B&W.⁴⁶³ Indien naleving dringend geboden is kan de Minister van VROM van het College van B&W vorderen dat deze een beschikking tot oplegging van een last onder bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom geven en uitvoeren.⁴⁶⁴

5.6 WARMTEKRACHTKOPPELING

5.6.1 INLEIDING

Bij warmtekrachtkoppeling wordt de warmte die vrijkomt bij het opwekken van elektriciteit gebruikt, waardoor de brandstoffen dusdanig worden benut dat tegelijkertijd warmte en elektriciteit wordt opgewekt. Warmtekrachtkoppeling kan plaatsvinden op basis van fossiele brandstoffen, maar kan ook gebeuren met behulp van hernieuwbare energiebronnen.

⁴⁶² Nota van Toelichting, Besluit energieprestatiegebouwen, p. 5.

⁴⁶³ Artikel 100 van de Woningwet.

⁴⁶⁴ Artikel 100b van de Woningwet.

Er bestaan verschillende regels ter bevordering van warmtekrachtkoppeling in Nederland. Twee daarvan, de energie-investeringsaftrek en de stimuleringsregeling duurzame energieproductie, zijn reeds behandeld in Hoofdstuk 4. Andere regelgeving specifiek op warmtekrachtkoppeling gericht zal hier worden besproken.

5.6.2

SUPRANATIONALE NORM C.Q. NATIONALE KEUZE?

De Nederlandse regelgeving inzake warmtekrachtkoppeling geeft mede uitvoering aan Richtlijn 2004/8/EG. Het doel van deze Richtlijn is om het energierendement te vergroten en de voorzieningszekerheid te verbeteren door een kader te creëren om de bestaande belemmeringen voor de ontwikkeling van warmtekrachtkoppeling weg te nemen, zodat de potentiële groei hiervan niet belemmerd wordt.⁴⁶⁵

Warmtekrachtkoppeling is gedefinieerd als de “gelijktijdige opwekking in één proces van thermische energie en elektrische en/of mechanische energie”.⁴⁶⁶ Op grond van door de Europese Commissie vastgestelde referentiewaarden dienen lidstaten er voor te zorgen dat de oorsprong van elektriciteit uit warmtekrachtkoppeling kan worden gegarandeerd volgens objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria die door elke lidstaat zijn vastgelegd.⁴⁶⁷ De lidstaten dienen deze garanties wederzijds te erkennen.⁴⁶⁸

Steun voor warmtekrachtkoppeling is toegestaan, mits dit is gebaseerd op de vraag naar nuttige warmte, in het licht van energiebesparende mogelijkheden.⁴⁶⁹ Om warmtekrachtkoppeling te bevorderen vereist de Richtlijn ook van de lidstaten dat gegarandeerd wordt dat de transmissie en distributie van door warmtekrachtkoppeling opgewekte elektriciteit geschiedt op basis van niet-discriminerende criteria en dat de toegang tot het net vergemakkelijkt wordt.⁴⁷⁰

5.6.3

INBEDDING IN NEDERLANDSE MILIEUWETGEVING

De Nederlandse wetgeving inzake warmtekrachtkoppeling is verspreid over verschillende regelingen. De reden hiervoor is dat de Richtlijn inzake warmtekrachtkoppeling een iets ander toepassingsgebied heeft dan de regelgeving die al in Nederland bestond voor de Richtlijn van toepassing werd.

Richtlijn 2004/8/EG is allereerst geïmplementeerd door een wijziging van de Elektriciteitswet 1998,⁴⁷¹ waarbij een nieuwe paragraaf inzake garanties van

⁴⁶⁵ Richtlijn 2004/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van de vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt en tot wijziging van Richtlijn 92/42/EEG (PbEU L52).

⁴⁶⁶ Artikel 3, sub a van Richtlijn 2004/8/EG.

⁴⁶⁷ Artikel 5 lid 1 van Richtlijn 2004/8/EG.

⁴⁶⁸ Artikel 5 lid 6 van Richtlijn 2004/8/EG.

⁴⁶⁹ Artikel 7 lid 1 van Richtlijn 2004/8/EG.

⁴⁷⁰ Artikel 8 van Richtlijn 2004/8/EG.

⁴⁷¹ Wet van 14 december 2005 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ter implementatie van Richtlijn 2004/8/EG inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling (Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ter implementatie van de Richtlijn warmtekrachtkoppeling), Stb. 2006, 238.

oorsprong voor elektriciteit opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling in de wet is ingevoegd.⁴⁷² De paragraaf introduceert een systeem van garanties van oorsprong vergelijkbaar met het systeem van garanties van oorsprong voor duurzame elektriciteit.⁴⁷³ Nadere regels zijn gesteld in de Regeling garanties van oorsprong voor elektriciteit opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, waarin onder meer nader wordt bepaald hoe de elektriciteit dient te worden opgemeten, en hoe de garanties van oorsprong dienen te worden uitgegeven.⁴⁷⁴

Voor de invoering van het op Richtlijn 2004/8/EG gebaseerde systeem van garanties van oorsprong voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling was er in Nederland al een systeem van certificaten voor warmtekrachtkoppeling, uitgewerkt in de Regeling certificaten warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998.⁴⁷⁵ Deze certificatenregeling is ingesteld om te bepalen of bepaalde installaties in aanmerking kunnen komen voor subsidies. Eerst betrof dit nog de subsidieregeling milieukwaliteit energieproductie (MEP); nu betreft dit de stimuleringsregeling duurzame energieproductie (SDE), hoewel hierbij dient te worden opgemerkt dat warmtekrachtkoppeling op dit moment nog niet wordt gesubsidieerd via de SDE. De certificaten geven – evenals de garanties van oorsprong – aan of een bepaalde installatie elektriciteit heeft opgewekt door middel van warmtekrachtkoppeling.⁴⁷⁶

De certificaten dienen te worden gebruikt bij het bepalen van de hoogte van de SDE subsidie.⁴⁷⁷ Het Besluit SDE bevat tevens algemene bepalingen voor het verstrekken van subsidies voor hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbaar gas en elektriciteit opgewekt door middel van warmtekrachtkoppeling.⁴⁷⁸ Het besluit bepaalt ook in welke gevallen geen subsidie wordt verstrekt (in het geval de aanvrager al subsidie ontvangt).⁴⁷⁹

Verscheidene beslissingen worden in het Besluit SDE overgelaten aan ministeriële regelingen. Deze betreffen onder meer:

⁴⁷² Paragraaf 3a van de Elektriciteitswet 1998.

⁴⁷³ Zie Hoofdstuk 4 voor een nadere beschrijving.

⁴⁷⁴ Regeling van de Minister van Economische Zaken van 14 september 2007, nr. WJZ 7105952, tot vaststelling van uitvoeringsregels ten aanzien van garanties van oorsprong voor elektriciteit opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling (Regeling garanties van oorsprong voor elektriciteit opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling), Stcrt. 2007, 187.

⁴⁷⁵ Regeling van de Minister van Economische Zaken van 6 juni 2003, nr. WJZ 3019622, tot vaststelling van uitvoeringsregels omtrent onderzoek installatie, meting en uitgifte van certificaten met betrekking tot elektriciteit opgewekt door middel van warmtekrachtkoppeling (Regeling certificaten warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998), Stcrt. 2003, 116.

⁴⁷⁶ Artikel 1, lid, sub d van de Regeling certificaten warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998.

⁴⁷⁷ Artikel 48, lid 1 en Artikel 54, lid 1 van het Besluit SDE.

⁴⁷⁸ Artikel 2 t/m 7 van het Besluit SDE.

⁴⁷⁹ Artikel 3 van het Besluit SDE.

- De categorieën productie-installaties die in aanmerking kunnen komen voor een subsidie.⁴⁸⁰
- De subsidieplafonds voor de verschillende categorieën.⁴⁸¹
- De looptijd van de subsidie.⁴⁸²
- Het subsidiebedrag per kWh.⁴⁸³
- De basiselektriciteitsprijs of basisgasprijs.⁴⁸⁴
- Het distributiemechanisme (verdeling op volgorde van binnenkomst en verdeling op volgorde van rangschikking).⁴⁸⁵
- Het maximale subsidiebedrag.⁴⁸⁶

Met betrekking tot warmtekrachtkoppeling zijn deze regels nog niet verder uitgewerkt. Nadere algemene regels zijn wel gegeven in de Algemene uitvoeringsregeling stimulerende duurzame energieproductie.⁴⁸⁷ Hierin wordt met name gespecificeerd wat de verplichtingen zijn van de subsidie-ontvanger. Daarnaast is voor het meten in hoeverre daadwerkelijk CO₂ emissies worden bespaard de Regeling kooldioxide-index warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998 opgesteld.⁴⁸⁸

Bij het invoeren van de garanties van oorsprong voor warmtekrachtkoppeling is getracht om dubbele administratieve lasten te voorkomen door aan te sluiten bij het systeem van certificaten.⁴⁸⁹

Zo kunnen producenten die al moeten rapporteren onder de certificatenregeling volstaan met een aanvulling op die rapportage voor de rapportage inzake de garanties van oorsprong.⁴⁹⁰

5.6.4

BEVOEGD BESTUURSORGaan

Op grond van de Elektriciteitswet 1998 heeft de *netbeheerder* de taak om op verzoek van een producent vast te stellen of deze installatie gebruik maakt van

⁴⁸⁰ Artikel 42, lid 1 van het Besluit SDE.

⁴⁸¹ Artikel 44, lid 1 en Artikel 51 van het Besluit SDE.

⁴⁸² Artikel 7 van het Besluit SDE.

⁴⁸³ Artikel 45 en Artikel 52 van het Besluit SDE.

⁴⁸⁴ Artikel 12 en 29 van het Besluit SDE.

⁴⁸⁵ Artikel 42, lid 2 van het Besluit SDE.

⁴⁸⁶ Artikel 49 en Artikel 55 van het Besluit SDE.

⁴⁸⁷ Regeling van de Minister van Economische Zaken van 28 februari 2008, nr. WJZ 8024263, tot vaststelling van algemene uitvoeringsregels voor de subsidieverstrekking op grond van het Besluit stimulerende duurzame energieproductie (Algemene uitvoeringsregeling stimulerende duurzame energieproductie), Stcrt. 2008, 44.

⁴⁸⁸ Regeling van de Minister van Economische Zaken van 25 november 2003, nr. WJZ 3069447, houdende wijziging van de Regeling certificaten warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998 in verband met introductie van de kooldioxide-index (Regeling kooldioxide-index warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998), Stcrt. 2003, 234.

⁴⁸⁹ Toelichting, Regeling garanties van oorsprong voor elektriciteit opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, p. 33.

⁴⁹⁰ Artikel 4, lid 5 van de Regeling garanties van oorsprong voor elektriciteit opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling.

hoogrenderende warmtekrachtkoppeling.⁴⁹¹ Hiervoor zijn nadere regels gegeven in de Regeling garanties van oorsprong voor elektriciteit opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling.

De garanties van oorsprong voor warmtekrachtkoppeling worden door een *garantiebeheerinstantie* afgegeven. De instantie kan een rekening openen voor in Nederland gevestigde producenten van elektriciteit opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, en daarop garanties van oorsprong boeken indien de benodigde bewijzen worden overlegd.⁴⁹² De instantie dient jaarlijks aan de Minister van Economische Zaken informatie te verschaffen over de hoeveelheid elektriciteit opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling waarvoor garanties van oorsprong zijn bij- en afgeboekt.⁴⁹³

De bevoegdheidsverdeling met betrekking tot het Besluit SDE is besproken in Hoofdstuk 4. Daarbij moet in gedachten gehouden worden dat het Besluit SDE voor warmtekrachtkoppeling nog niet is geoperationaliseerd.

5.6.5 BROEIKASGASBRON

De regelgeving noemt expliciet het tegengaan van de CO₂ uitstoot.

5.6.6 DOEL VAN DE REGELING (EMISSIEREDUCTIE / ENERGIEGERELATEERD)

Het doel van de regelgeving inzake warmtekrachtkoppeling is voornamelijk energiegerelateerd, hoewel emissiereductie (met name CO₂) ook een belangrijke doelstelling is.

5.6.7 REGULERINGSINSTRUMENT, MET BESLISSINGSVRIJHEID?

De wetgeving inzake garanties van oorsprong is met name gericht op het transparant maken van de mate waarin elektriciteit geproduceerd is met behulp van hernieuwbare energiebronnen. De regelgeving geeft de bevoegde bestuursorganen de nodige beslissingsvrijheid met betrekking tot het afgeven van garanties van oorsprong. Warmtekrachtkoppeling is een keuze voor een bedrijf, en geen verplichting (alhoewel via de Wm-vergunningverlening wellicht hieromtrent sturing zou kunnen worden gegeven, dit is niet nader onderzocht).

5.6.8 HANDHAVING

De Elektriciteitswet bepaalt dat iedere elektriciteitsproducent of –leverancier die 10 GWh of meer levert eens in de twee jaar dient te rapporteren of de elektriciteit op milieuhygiënisch verantwoorde wijze wordt geproduceerd of gebruikt.⁴⁹⁴ Overtreding kan leiden tot een bestuurlijke boete van maximaal € 450.000 of 1% van de omzet van de overtreder.⁴⁹⁵

⁴⁹¹ Artikel 16, lid 1, onderdeel h van de Elektriciteitswet 1998. Dit geldt zowel voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnetwerk (in Nederland is dat TenneT BV) alsook de verschillende regionale netbeheerders.

⁴⁹² Artikel 77cb van de Elektriciteitswet 1998.

⁴⁹³ Artikel 77cc van de Elektriciteitswet 1998.

⁴⁹⁴ Artikel 68 van de Elektriciteitswet 1998.

⁴⁹⁵ Artikel 77i van de Elektriciteitswet 1998.

De raad van bestuur van de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) is belast met de uitvoering en het toezicht op de naleving van de Elektriciteitswet 1998, waaronder ook de regelgeving met betrekking tot garanties van oorsprong.⁴⁹⁶ Binnen de NMa worden deze taken uitgevoerd door de Energiekamer.

5.7

AFRONDING EN CONCLUSIE

Wat duidelijk wordt bij het bestuderen van de Nederlandse regelgeving inzake energie-efficiëntie en energiebesparing is dat de regelgeving inzake elektrische apparaten grotendeels is gebaseerd op Europese regelgeving. Een gedeelte daarvan is gebaseerd op Artikel 95 EG-Verdrag (oud) (maatregelen betreffende het functioneren van de interne markt), waar weinig aanvullende juridische ruimte voor lidstaten wordt gelaten. De Europese invloed wil niet zeggen dat de verschillende broeikasgasbronnen in dit hoofdstuk voorheen nog niet gereguleerd waren. Zo bevatte het Bouwbesluit bijvoorbeeld al energieprestatie-eisen voordat Richtlijn 2002/91/EG van toepassing werd. Niettemin volgt het Nederlandse recht in belangrijke mate het systeem van het Europese recht (zie bijvoorbeeld het systeem voor het ecodesign van producten en de etikettering van huishoudelijke apparaten).

Met betrekking tot warmtekrachtkoppeling kan worden opgemerkt dat de Nederlandse regelgeving enigszins gefragmenteerd is. Dit komt omdat bepaalde regelingen al autonoom waren vastgesteld voordat de Europese regelgeving inzake warmtekrachtkoppeling van toepassing werd. Hierdoor beschikt Nederland nu over zowel een systeem van certificaten als een systeem van garanties van oorsprong voor warmtekrachtkoppeling, met overlappende toepassingsgebieden.

Overigens kan worden opgemerkt dat er nog weinig juridische literatuur is verschenen waarin een overzicht wordt gegeven, laat staan een kritische analyse plaatsvindt van de verschillende Nederlandse regelingen inzake energie-efficiëntie en energiebesparing, met uitzondering van de literatuur over de energieprestatie van gebouwen.

⁴⁹⁶ Artikel 5, lid 1 van de Elektriciteitswet 1998. Zie ook artikel 2, lid 1 van het Besluit van de Minister van Economische Zaken van 1 juli 2005, nr. WJZ 5040271, houdende regels inzake mandaat, volmacht en machtiging voor de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Besluit mandaat, volmacht en machtiging raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit), Stcrt. 2005, 126.

HOOFDSTUK

6 Afsluiting

6.1

ALGEMEEN***Een zeer complex pakket aan regelgeving***

Dit onderzoek heeft getracht om binnen een gelimiteerde onderzoeksomvang een eerste inventarisatie te geven van de in Nederland geldende klimaatwetgeving. Alhoewel terzake klimaatverandering reeds in 1992 – 18 jaar geleden - een verdrag is ondertekend, dateert de meest belangrijke wetgeving ter beheersing van dit probleem van het afgelopen decennium. Niettemin is er nog veel nieuwe regelgeving in aantocht, voor een groot deel ten gevolge van ontwikkelingen in het Europese recht. Een allesomvattend overzicht van de voor het klimaat geldende Nederlandse wetgeving is nog niet voorhanden, en dit rapport biedt slechts een aanzet daartoe toegespitst op mitigatie van broeikasgassen en op energie. Het onderzoek laat zien dat de klimaatwetgeving breed en divers is, en dat het veel capaciteit en kennis vergt om alle wetgeving ‘behapbaar’ en coherent te bespreken.

Een inventarisatie en bespreking van nationale wetgeving geeft overigens maar een beperkt inzicht in de toepasselijke regelgeving. Er is binnen het klimaatdomein een aantal Europese verordeningen van kracht, die naar hun aard rechtstreeks toepasselijk zijn. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij de gefluoreerde broeikasgassen, bij de emissie-eisen voor auto's, en bij de energie-etikettering van huishoudelijke apparaten. Bovendien zijn in de herziene broeikasgasemissiehandelsrichtlijn tamelijk verregaande besluitbevoegdheden toegekend aan de Europese Commissie. Dit betekent dat verordeningen en besluiten door de Commissie genomen moeten worden, onder meer inzake de organisatie van de veiling van de broeikasgasemissierechten en de bepaling van de sectoren in verband met de vrees voor koolstoflekken (“carbon leakage”). Voorts komt in de Nederlandse wetgeving ook de figuur van dynamische verwijzing naar Europese richtlijnen voor, hetgeen noopt om niet alleen in de Nederlandse wet te kijken maar ook kennis te nemen van de inhoud van een (eventueel gewijzigde) Europese Richtlijn. Om een coherent en volledig beeld en inzicht te krijgen zou derhalve aanvullend op dit onderzoek een inventarisatie en bespreking van de Europese klimaatwetgeving moeten plaatsvinden, en zouden bovendien ook de internationale besluiten in kaart moeten worden gebracht.⁴⁹⁷ Op voorhand moge duidelijk zijn dat hiermee sprake zal zijn van een enorm uitgebreid en complex pakket.

⁴⁹⁷ Daarnaast is nu niet gekeken naar klimaatbeleid dat niet is weergegeven in wetgeving, maar is neergelegd in convenanten en circulaire.

De vraag hoe deze enorme set aan verplichtingen zo goed mogelijk vormgegeven kan worden, met inbegrip van fundamentele keuzes inzake het instrumentarium, is dan ook zeer belangrijk. Echter, zo lang er op supranationaal niveau geen sprake is van een overzichtelijk en “behapbaar” pakket, zal dit op nationaal niveau ook moeilijk vorm te geven zijn.

De complexiteit van regelgeving (op internationaal, EU en Nederlands niveau), en, in ruimere zin, de complexiteit van het klimaatbeleid hangt natuurlijk samen met de aard van het klimaatprobleem, dat in oorzaak en ook gevolg verbonden is met bijna alle economische sectoren en huishoudens. De kunst is evenwel om gelet op de complexiteit van het beleidsdomein een zo eenvoudig en effectief mogelijke wettelijke benadering te kiezen, waarbij bovendien gewaakt wordt voor ongewenst geachte ernstige neveneffecten zoals negatieve gevolgen die door de bewuste bevordering van bepaalde biobrandstoffen kunnen ontstaan voor de biodiversiteit of voor de minst bedeelden vanwege een stijging van de voedselprijs of energieprijs. Van belang is voorts te zien dat in de keuzes die de wetgever maakt een lastenverdeling zit verscholen: door de definitie van verplichtingen zullen actoren maatregelen moeten nemen, of gestimuleerd worden maatregelen te nemen. Het is niet uitgesloten dat in geval van een onevenwichtige lastenverdeling juridische actie zal volgen.⁴⁹⁸ Alleen door een goed begrip van het pakket aan bindende bepalingen en de daarin besloten maatregelen kan duidelijk worden of de lastenverdeling terzake de oplossing van het klimaatprobleem evenwichtig is vormgegeven, en een eventuele rechterlijke toets kan doorstaan.

Belangrijke doch ook ingewikkelde subdomeinen

Hierboven is gestart met de waarneming dat het in kaart brengen van, laat staan inzicht verkrijgen in alle klimaatrelevante wetgeving een enorme opgave is. Anderzijds is het zo dat er omvangrijke duidelijk te herkennen subdomeinen kunnen worden aangewezen waarmee substantiële reducties kunnen worden doorgevoerd, zoals:

- de CO₂-emitterende bedrijven die onder het broeikasgasemissiehandelssysteem vallen;
- de gefluoreerde gassen die worden gereguleerd door twee Europese verordeningen.

Daarnaast is er recentelijk sprake van in een Europese verordening vastgestelde emissie-eisen voor auto's. Deze domeinen (regelgeving voor broeikasgasemissiehandel, gefluoreerde broeikasgassen, en kooldioxide-uitstoot door auto's) zijn op zich helder van elkaar te onderscheiden. Indien de regelgeving die op deze (en andere) domeinen van toepassing is, voldoende ambitieus is, zal een belangrijke stap worden gezet naar de gewenste klimaatbescherming.

⁴⁹⁸ De recente ontwikkelingen in Frankrijk met betrekking tot de heffing op kooldioxide, die door de Constitutionele Raad in strijd is geacht met het ‘égalité devant les charges publiques’ vanwege de ruime uitzondering voor bedrijven die onder het Europese emissiehandelssysteem vallen, is hiervoor illustratief. Zie: Conseil Constitutionnel, Décision no 2009-599 DC du 29 Décembre 2009, gepubliceerd op <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

Echter, indien een van deze domeinen onvoldoende ambitieus wordt ingezet, kan er een roep komen om ofwel het aanscherpen van de regelgeving binnen dat domein ofwel het in het leven roepen van aanpalende instrumenten. Met name in het laatste geval zal natuurlijk de wetgeving complexer worden. Indien voorts op EU niveau bepaalde doelen worden gekozen terwijl op nationaal niveau mogelijk scherpere klimaatambities worden nagestreefd, die niet altijd in hetzelfde domein in hetzelfde regelingencomplex kunnen worden gerealiseerd, zal naar andere wegen worden gezocht waarmee dus, op nationaal niveau, een ingewikkelder regime zal ontstaan. Een concreet voorbeeld is de discussie om het EU ETS systeem aan te vullen met emissiegrenswaarden (die ofwel in de - nieuwe - IPPC richtlijn geregeld zouden kunnen worden, ofwel, aanvullend, op nationaal niveau, zij het dat dit laatste op juridische bezwaren stuit). Met een scherp plafond zou deze roep om aanvullende emissiegrenswaarden niet nodig zijn.

De nationale wetgever komt bovendien niet altijd een basale keuze toe inzake de instrumentariumkeuze: die is vaak – met name in de hierboven genoemde domeinen – al op Europees niveau gemaakt. Niettemin is er natuurlijk nationale wetgeving nodig, hetzij ter implementatie van een richtlijn, hetzij ter uitvoering van een verordening, waarbij tot op zekere hoogte nog nationale keuzes moeten en kunnen worden gemaakt. Bovendien is in hoofdstuk 4 inzake het onderwerp hernieuwbare energie duidelijk gemaakt dat hoewel veel regelgeving mede is geïnspireerd door het behalen van Europese doelstellingen met betrekking tot het aandeel hernieuwbare energie, en een gedeelte van de regelgeving strekt tot implementatie van Richtlijnen (bijvoorbeeld het systeem van garanties van oorsprong en de biobrandstoffenverplichting), belangrijke prikkels voor het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie gebaseerd zijn op regelgeving van Nederlandse oorsprong, zoals de stimuleringsregeling duurzame energieproductie, de energie-investeringsaftrek en de energiebelasting.

Ondanks het feit dat er op zich helder te onderscheiden domeinen zijn, vraagt de ingewikkeldheid van de regelingen binnen die domeinen niettemin aandacht. In voorgaande hoofdstukken is aangegeven dat de genoemde domeinen inzake broeikasgasmissiehandel en gefluoreerde broeikasgassen, maar ook het domein inzake hernieuwbare energie op zichzelf tamelijk ingewikkelde wetgevingscomplexen zijn. Het was geen sinecure om met name terzake de gefluoreerde broeikasgassen de juiste nationale wetgeving over het voetlicht te krijgen. Daarnaast is terzake het emissiehandelssysteem geconstateerd dat niet altijd adequaat alle juiste regelgeving (in casu beleidsregels) op de website van de betrokken overheid worden gepubliceerd. De complexiteit van de regelgeving draagt bij aan dergelijke vergissingen,⁴⁹⁹ maar het is uiteindelijk natuurlijk zo dat de overheid zelf onbetwist over de juiste documenten dient te beschikken, deze op juiste wijze aan het publiek kenbaar dient te maken, en uiteraard dient toe te passen. De ingewikkeldheid van het regelingencomplex, ook binnen één domein, maakt echter dat er een risico op vergissingen ontstaat.

⁴⁹⁹ Ook onderzoekers dezes sluiten vergissingen in de weergave van de regelingen niet uit.

Geconcludeerd moet worden dat er een uitgebreid en ingewikkeld conglomeraat is aan relevante wetgevingscomplexen voor klimaatbescherming, die vaak van Europeesrechtelijke oorsprong zijn. Qua Nederlandse wetgeving vervult de Wet milieubeheer een tamelijk centrale rol (te weten voor broeikasgasemissiehandel, gefluoreerde broeikasgassen, en normstelling voor inrichtingen) maar daarnaast zijn tal van andere wetten relevant, met name op het terrein van energie. Het resulterende pakket aan nationale klimaatbepalingen (en, in ruimere zin, het totale beleidspakket) kan, zo lijkt ons, alleen maar beheerst worden door een voldoende geëquipeerd expert-team dat de inhoud en afstemming van deze verschillende wetten en daarin opgenomen instrumenten, en de uitwerking daarvan op de verschillende sectoren in de maatschappij, begrijpt.

Blijvende aandacht voor een fundamentele instrumentenkeuze

Uiteraard is het vervaardigen van een coherent en transparant wetgevingscomplex slechts een middel: van eminent belang is dat het wetgevingscomplex gebaseerd is op een adequate analyse van de beleidsproblematiek waarin is afgewogen welke maatregelen tot een effectieve en efficiënte, en bovendien qua lastenverdeling evenwichtige klimaatbescherming leiden. Het bijzondere echter is dat in de juridisch-economische literatuur nu juist wordt gesteld dat de overheid hier niet alles bepalend hoeft te zijn en niet alles hoeft voor te schrijven: door van kaderstellende en stimulerende reguleringsinstrumenten gebruik te maken zullen de actoren zelf geneigd zijn naar optimale beslissingen te zoeken. Zowel het instrument van emissiehandel als het heffingeninstrument worden in dit verband aanbevolen, waarbij het laatste instrument het nadeel kent dat er geen plafond aan de emissies is gesteld. In de literatuur kan echter geen unanieme aanbeveling worden gevonden voor het te hanteren wettelijke instrumentarium, en er bestaan nog vele vragen over de juiste vormgeving van de zogenoemde marktconforme instrumenten. De opvattingen in de literatuur lopen uiteen van enerzijds het nastreven van een volledige (maar verstandig ontwikkelde en goed vormgegeven) broeikasgasmarkt,⁵⁰⁰ anderzijds zijn er pleidooien voor instrumentenmixen⁵⁰¹,

⁵⁰⁰ Zie recent toegespitst op klimaat: Jonathan B. Wiener, (2008), Radiative Forcing: Climate Policy to Break the Logjam in Environmental Law, Duke Public Law & Legal Theory Research Paper Series no. 225, November 2008; zie meer algemeen: Jody Freeman, Charles d. Kolstad (2007), Moving to Markets in Environmental Regulation, Lessons from Twenty Years of Experience, zie over de complexiteiten van de vormgeving van een vergunningenmarkt: Marjan Peeters (2009), Met recht naar klimaatbescherming, oratie Maastricht. Zie kritisch over EU ETS en ervaringen daarmee: Gerd Winter (2009), The Climate is No Commodity: Taking Stock of the Emissions Trading System, Journal of Environmental Law. Zie kritisch over emissiehandel als instrument: David M. Driessen (2003), The Economic Dynamics of Environmental Law, Massachusetts Institute of Technology.

⁵⁰¹ Zie algemeen over instrumentenmixen Neil Gunningham, Peter Graborsky (1998), Smart Regulation, Designing Environmental Policy, Clarendon Press Oxford., en meer specifiek voor klimaat: David M. Driessen, Renewable Energy under the Kyoto Protocol: the case for mixing instruments, in: Steven Bernstein, Jutta Brunnée, David G. Duff, Andrew J. Green (ed.) (2008), A globally integrated climate policy for Canada, University of Toronto Press incorporated, 2008; Rosemary Lyster (2007) [Chasing down the climate change footprint of the public and private sectors: forces converge - Part I](#) (2007) 24(4) *Environmental Planning and Law Journal* 281-321 en Rosemary Lyster (2007) [Chasing down the climate change footprint of the public and private sectors: forces converge - Part II](#) (2007) 24(6) *Environmental Planning and Law Journal* 450-479.

waaronder een hybride vorm van emissiehandel en emissieheffing.⁵⁰² Bovendien komen in de praktijk ook absolute verboden voor (zoals een Europees verbod voor bepaalde gloeilampen).

Aandacht voor een fundamentele keuze voor de te hanteren reguleringsinstrumenten blijft essentieel. Gelet op de sterke Europese invloed op het klimaatdossier is dat met name een opdracht voor de Europese wetgever en, in het verlengde daarvan, voor zover er nationale beleidsruimte is, de nationale wetgever. Voorts hebben de lidstaten natuurlijk een belangrijke rol juist bij de vormgeving van de Europese klimaatwetgeving, via de vertegenwoordiging van hun regering in de Raad van de Europese Unie en de door het Verdrag van Lissabon uitgebouwde mogelijkheid voor nationale parlementen om controle uit te oefenen op de wetgevingsactiviteiten op EU niveau. Het probleem is evenwel dat de ernst van de natuurwetenschappelijke voorspellingen om actie vraagt, terwijl er, zoals gezegd, nog vragen gesteld kunnen worden over de juiste keuze voor het instrumentarium, niet alleen over de precieze vormgeving van één instrument zoals een heffing, emissiegrenswaarden of emissiehandel, maar ook over optimale combinaties. Het is derhalve van belang dat er ruimte blijft om een fundamenteel debat te voeren en dat nader onderzoek wordt gedaan inzake de instrumentatie van het klimaatbeleid zowel in de EU als ook in Nederland, voor zover er althans ruimte is om een eigen nationaal wetgevingsbeleid in deze te houden. Het is echter gelet op de geprojecteerde ernst van het klimaatprobleem welhaast onvermijdelijk dat de Europese en nationale wetgever keuzes zal maken voordat volledig begrepen wordt hoe de instrumenten het beste kunnen worden vormgegeven.

De hierboven geschetste uitdaging voor de Europese en nationale wetgever is in feite een uitdaging voor wetgevers wereldwijd: in nagenoeg alle ontwikkelde landen, en inmiddels ook in tamelijk ontwikkelde ontwikkelingslanden wordt nationale klimaatwetgeving tot stand gebracht. Het blijft dan ook van belang om transnationaal te bezien welke overeenkomsten en verschillen er zijn op het terrein van de fundamentele instrumentenkeuze en de vormgeving in nationale of bovennationale regelgeving, en welke leereffecten over en weer gegenereerd kunnen worden.

Stroomlijning

Fundamenteel ligt derhalve de vraag voor wat de optimale vormgeving zou zijn van het wettelijke instrumentarium ter bereiking van de Europese en nationale klimaatdoelstellingen. Naast de discussie over de instrumentenkeuze valt één aspect op, en dat is dat het pakket aan regelgeving ontzettend ingewikkeld is geworden. De stroomlijning, afstemming en integratie van klimaatwetgeving is daarmee een belangrijk aandachtspunt voor zowel de EU als de nationale wetgever. Terzake de EU-wetgever kan bijvoorbeeld de vraag worden gesteld waarom met verscheidene doch deels overlappende doelstellingen en met verschillende kerninstrumenten wordt gewerkt (enerzijds het emissiehandelssysteem ter bereiking van de

⁵⁰² W. Nordhaus, (2008). A Question of Balance: Weighing the Options on Global Warming Policies. New Haven & London, Yale University Press, zie onder meer p. 25.

broeikasgasemissiereductiedoelstelling, en anderzijds een apart reguleringskader voor de stimulering van hernieuwbare energie, waarbij niet alleen een klimaatbeschermingsdoel wordt nagestreefd, maar ook energiezeekerheid). Met een scherp plafond aan broeikasgasemissies en een ruime werkingssfeer zou met emissiehandel wellicht kunnen worden volstaan voor het reduceren van de broeikasgassen en daarmee ook aan het stimuleren van hernieuwbare energie.

Dergelijke fundamentele vragen over de vormgeving van het instrumentarium dienen te blijven worden gesteld, waarbij aandacht moet worden besteed aan de vraag hoe het pakket aan wetgeving en instrumenten beheersbaar gehouden kan worden.

Klimaatwet-databank en klimaatloket

Gelet op de geconstateerde ingewikkeldheid van het pakket is in hoofdstuk 3 reeds ingegaan op de idee van een databank voor de relevante klimaatwetgeving. De onderzoekers constateren dat de van kracht zijnde klimaatwetgeving moeilijk op coherente wijze achterhaald kan worden. In het verlengde van een coherent en goed toegankelijk overzicht van de geldende klimaatbepalingen kan worden nagedacht over een bundeling van de kennis en expertise inzake de van kracht zijnde klimaatrelevante wetgeving. Immers, een systematisch overzicht van wetgeving alleen is niet voldoende, het gaat er ook om dat begrepen wordt wat nu precies de inhoud van de toepasselijke bepalingen is. Er zou derhalve kunnen worden gedacht aan een klimaatloket, een kenniscentrum of andere vorm van coördinatie waar overzicht wordt gehouden over de toepasselijke Europese en nationale wetgeving.

6.2

SPECIFIEK VOOR NEDERLAND EN VOOR DE NATIONALE KEUZES

De voorgaande hoofdstukken 2 tot en met 5 zijn voorzien van tamelijk uitgewerkte concluderende paragrafen. In deze paragraaf worden enkele conclusies kernachtig samengevat.

- De doelstellingen van het Nederlandse klimaatbeleid zijn niet vastgelegd in nationale regelgeving. Er is ook geen wettelijk mechanisme op nationaal niveau waarmee is vastgelegd welk bestuursorgaan verantwoordelijk is om een klimaatdoelstelling (of subdoelstelling) te behalen, en hoe deze verantwoording moet afleggen. Op Europees niveau zijn in sommige klimaatbeleidsdomeinen, met name in het lastenverdelingsbesluit voor de periode 2012-2020 voor de niet-EU ETS sector,⁵⁰³ en in de Richtlijn inzake hernieuwbare energie⁵⁰⁴ verantwoordingsmechanismen opgenomen teneinde ex ante te kunnen controleren of de lidstaten de voor 2020 gestelde, bindende doelstellingen zullen halen. In aanvulling op dit op EU-niveau vormgegeven systeem van verantwoording kan worden nagedacht over de vormgeving van het nationale verantwoordingsmechanisme om de naleving met deze Europese doelen, én

⁵⁰³ Zie artikel 6 van Beschikking 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies terug te dringen om aan de verbintenissen van de gemeenschap op het gebied van het terugdringen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen.

⁵⁰⁴ Zie artikel 5 van Richtlijn EG/2009/28.

eventueel verdergaande nationale doelen, ex ante te controleren. Tevens valt te zien dat het Verenigd Koninkrijk voor nationale emissiereductiedoelstellingen en een nationaal bewakingsmechanisme voor het behalen van die doelstellingen heeft gekozen. Een nationaal mechanisme voor de ex ante bewaking van de naleving van de doelstellingen lijkt met name van belang vanwege het “top down” karakter van het klimaatbeleid: de klimaatdoelstellingen worden in enig jaar vastgesteld maar moeten zijn bereikt in een jaar tamelijk ver in de toekomst. Het kan niet anders dan dat werkende weg nagegaan zal moet worden of en hoe de doelstellingen worden gehaald, waarbij bijstellingen van beleid en wetgeving niet uitgesloten zijn. Het valt te overwegen om de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de Europees (of nationaal verdergaande) gestelde bindende klimaatdoelstellingen en een daarbij behorend verantwoordingsmechanisme wettelijk te verankeren, waarbij uiteraard een verantwoordelijk bestuursorgaan zal moeten worden aangewezen. Op dit moment lijkt – althans voor de buitenwacht zoals onderzoekers zijn – de afstemming van verantwoordelijkheden niet geheel duidelijk te zijn. Bij het toedelen van een bestuurlijke verantwoordelijkheid om een klimaatdoelstelling te behalen zal echter cruciaal zijn welke bevoegdheden worden toegedeeld, en of deze voldoende zijn om de verantwoordelijkheid effectief in te kunnen vullen.

- Indien wordt overgegaan tot verdergaande emissiereductiedoelstellingen (hetgeen beleidsmatig het geval is aangezien Nederland opteert voor een reductie van 30% in 2020 ten opzichte van 1990) zal duidelijk moeten worden wat de mogelijkheid is tot verdergaande nationale wetgeving in vergelijking met de Europese wetgeving. Met name met betrekking tot producten is de armslag van lidstaten beperkt. Er zal derhalve gezocht moeten worden naar de juridische ruimte om de extra broeikasgasreductie te realiseren. Daarbij speelt niet alleen de vraag welke ruimte er is voor de lidstaten gelet op het verregaand geharmoniseerde Europese klimaatbeleid, maar ook op een evenwichtige lastenverdeling. Dat laatste punt wordt naarmate de doelstellingen strenger worden ook pregnanter.
- Indien het instrument van de internationale emissiehandel, in diverse varianten, wordt voortgezet, zal de inbedding van de uitoefening van de aankoop en verkoop van rechten, en de voorwaarden waaronder dat wordt gedaan, steviger wettelijk verankerd kunnen worden.
- De Wet milieubeheer fungeert als centrale wet waar het gaat om de reductie van broeikasgassen, maar daarnaast is (1) wetgeving terzake hernieuwbare energie opgenomen in diverse wetten zoals de Elektriciteitswet 1998, de Kaderwet EZ subsidies en het Besluit Stimulering duurzame energie, en de Wet op de inkomstenbelasting, en (2) wetgeving inzake energie-efficiëntie en energiebesparing relevant, en ook deze regelgeving is in diverse wetten te vinden. Regels voor energieverbruikende producten staan overigens deels in de Wet milieubeheer, en deels in de Wet energiebesparing toestaan. Gelet op het feit dat er vele wetten zijn, is de afstemming tussen deze wetten een belangrijk aandachtspunt.
- In dit onderzoek is de vraag opgeworpen hoe via het vergunningeninstrument en algemene regels wordt gestuurd op broeikasgassen, en welke verdere reductie hier te halen zou zijn. De indruk bestaat dat hier nog wellicht “klimaatwinst” te halen is, maar dit verdient een nader onderzoek. Natuurlijk past bij eventueel nader onderzoek op dit punt het besef dat grootschalige

ingrepen, of het nu grootschalige windmolenparken zijn, of opslag van CO₂, mogelijk meer broeikasgassen reduceren dan het aansturen via de algemene regels.

- Dit onderzoek is voorts niet specifiek ingegaan op handhaving; er is alleen bij de bespreking van de afzonderlijke regelingen kort geïnventariseerd welk orgaan bevoegd is. Geconstateerd kan worden dat vele bestuursorganen bevoegd zijn (zoals de NEa en de bevoegde gezagen in verband met hoofdstuk 8 Wet milieubeheer). Juist het domein van de handhaving van de klimaatverplichtingen is overwegend nationaal ingekleurd. Dit heeft te maken met het feit dat in het Europese milieurecht lidstaten een belangrijke positie hebben bij de handhaving van het milieurecht: een verschuiving van bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden naar EU-niveau is een uiterst gevoelig punt. Echter, vanwege het feit dat de schadelijke effecten van broeikasgasemissies niet lokaal optreden maar wereldwijd, ontbreekt er waarschijnlijk een inherente prikkel voor overheden om streng te handhaven op broeikasgasrelevante bepalingen: in het fictieve geval dat bijvoorbeeld omwonenden burgers ziek zouden kunnen worden van een emissie is deze prikkel duidelijk aanwezig, maar dat is bij klimaatverandering niet het geval. Vanwege dit effect is het van groot belang dat wordt nagedacht over hoe voor de veelal niet zichtbare broeikasgasemissies waar gelet op de aard van het probleem geen direct omwonenden zullen klagen over overlast (deze is er niet) een effectief handhavingstraject wordt geëxploiteerd.

6.3

AFRONDING

Tot slot: de nationale wetgever staat voor de grote uitdaging om een werkbaar klimaatacquis op te bouwen waarbij zij in grote mate afhankelijk is van de kwaliteit van een supranationaal vormgegeven wetgevingsconglomeraat, dat naar alle waarschijnlijkheid nog sterk in ontwikkeling zal blijven. Zo zijn er onzekerheden over de aard van de klimaatproblematiek, en nieuwe informatie kan bijstelling van het instrumentarium – waaronder bijstelling van de klimaatambities – nodig maken. Gelet op de complexiteit zal naast het zoeken naar een structuur die ruimte biedt voor effectieve maatregelen en een evenwichtige lastenverdeling (met name ook indien tot verdergaande en dus scherpere doelstellingen wordt overgegaan dan op EU-niveau) tevens de begrijpelijkheid en inzichtelijkheid van het pakket hoog in het vaandel moeten staan. Het is de onderzoekers gebleken dat het een enorme opgave is om inzicht te verkrijgen in het gehele relevante pakket. Een expertvoorziening en coördinatie op dit punt is dan ook sterk aangewezen.

Colofon

Opdrachtgever:

Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieu

Datum:

26 maart 2010

Auteur(s):

Mw. prof. mr. M.G.W.M. Peeters

Dhr. mr. H.D. van Asselt

Secretariaat STEM

ARCADIS Nederland BV

Dhr. drs. ing. Charles Nijssen

Postbus 264

6800 AG Arnhem

Tel 026 3778 277

Fax 026 4457 549

www.evaluatiemilieuwetgeving.nl

© STEM. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotografie, digitale reproductie of anderszins.

